

**M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A**

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**Správní trestání
studentů vysokých škol
– procesní aspekty**

Diplomová práce

ŠTĚPÁN BURDA

Vedoucí práce: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Katedra správní vědy a správního práva
Obor Právo

Brno 2023

MUNI
LAW

Bibliografický záznam

Autor:	Štěpán Burda Právnická fakulta Masarykova univerzita Katedra správní vědy a správního práva
Název práce:	Správní trestání studentů vysokých škol – procesní aspekty
Studijní program:	Právo a právní věda
Studijní obor:	Právo
Vedoucí práce:	JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.
Rok:	2023
Počet stran:	104
Klíčová slova:	disciplinární řízení; disciplinární trestání; vysoké školy; správní řízení; správní trestání

Bibliographic record

Author: Štěpán Burda
Faculty of Law
Masaryk University
Department of Administrative Studies and
Administrative Law

Title of Thesis: Administrative Sanctioning of Students at
Universities – Procedural Issues

Degree Programme: Law and Legal Science

Field of Study: Law

Supervisor: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Year: 2023

Number of Pages: 104

Keywords: disciplinary proceedings; disciplinary
sanctioning; universities; administrative
proceedings; administrative sanctioning

Anotace

Diplomová práce je věnována disciplinárnímu řízení na vysokých školách. Zasazuje toto řízení do kontextu správního trestání jako celku a věnuje se jeho vztahům s jinými formami trestání. Práce poskytuje komplexní analýzu disciplinárního řízení, včetně pramenů jeho úpravy, jednotlivých disciplinárních orgánů a vztahů mezi nimi, jakož i vlastního průběhu řízení. Na základě této analýzy práce identifikuje problematická místa současné úpravy a pokouší se nabídnout vhodná řešení, včetně podnětů pro potenciální legislativní změny.

Abstract

The diploma thesis is dedicated to disciplinary proceedings at universities. It establishes these proceedings in the context of administrative sanctioning and examines their relation to other forms of sanctioning. The thesis provides a complex analysis of the proceedings, including the sources of regulation, the disciplinary organs and interactions between them, as well as the conduct of the proceedings. On the basis of this analysis, the thesis identifies issues in the current legal framework and attempts to provide appropriate solutions, including suggestions for legislative changes.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Správní trestání studentů vysokých škol – procesní aspekty** zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

V Dačicích 29. března 2023

.....
Štěpán Burda

Poděkování

Velký dík patří v první řadě panu doktoru Lukáši Potěšilovi, nejen za příkladnou ochotu a vstřícnost při vedení této práce, ale i za to, že ve mně již v průběhu mého studia vzbudil zájem o správní právo a pomáhal mi ho rozvíjet. Poděkovat chci též všem dalším vyučujícím, s nimiž jsem měl možnost se na fakultě setkat a kteří mě nějakým způsobem obohatili. Velmi vděčný jsem též za všestrannou pomoc a podporu všech svých přátel a spolužáků z fakulty. Největší poděkování však patří mé rodině, bez níž by mé studium vůbec nebylo možné. Díky.

Obsah

Seznam pojmů a zkratk	7
Úvod	9
1 Pojem a podstata disciplinárního trestání	12
1.1 Disciplinární delikty obecně.....	12
1.2 Disciplinární přestupky studentů vysokých škol.....	14
2 Disciplinární řízení a dvojí trestání	20
2.1 Disciplinární řízení a Engelova kritéria	21
2.2 Disciplinární řízení a „trestný čin“ podle Listiny.....	23
2.3 Přípustné a nepřípustné podoby dvojího trestání.....	24
3 Charakteristika disciplinárního řízení	30
3.1 Prameny procesní úpravy	30
3.2 Organizace veřejné správy na úseku disciplinárního řízení.....	36
4 Průběh disciplinárního řízení	52
4.1 Postupy před zahájením řízení.....	52
4.2 Zahájení řízení	55
4.3 Průběh řízení v prvním stupni.....	58
4.4 Uplatnění opravných a dozorčích prostředků.....	75
4.5 Výkon rozhodnutí.....	84
Závěr	88
Použité zdroje	93

Seznam pojmů a zkratek

- DŘ FPr ZČU – Disciplinární řád pro studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ze dne 27. listopadu 2017, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni“)
- DŘ MUNI – Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity ze dne 17. ledna 2022, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity“)
- DŘ PrF MUNI – Disciplinární řád pro studenty Právnické fakulty Masarykovy univerzity ze dne 9. května 2022, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Právnické fakulty Masarykovy univerzity“)
- DŘ PrF UK – Disciplinární řád pro studenty Právnické fakulty Univerzity Karlovy ze dne 25. května 2017, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Právnické fakulty Univerzity Karlovy“)
- DŘ UK – Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy ze dne 14. prosince 2016, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy“)
- DŘ UPOL – Disciplinární řád pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci ze dne 16. května 2017, ve znění pozdějších předpisů („Disciplinární řád pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci“)
- EÚLP – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů („Evropská úmluva“)
- LZPS – Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů („Listina“)

SEZNAM POJMŮ A ZKRATEK

PřesZ	– zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za pře- stupky a řízení o nich, ve znění pozdějších před- pisů („přestupkový zákon“)
SprŘ	– zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění poz- dějších předpisů („správní řád“)
SŘS	– zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů („soudní řád správní“)
ZNP	– zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů („zákon o některých přestupcích“)
ZVŠ	– zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů („zákon o vysokých školách“)

*Pozn.: S vnitřními předpisy vysokých škol a jejich součástí je pro účely ci-
tací zacházeno jako s právními předpisy. Při první zmínce daného vnitř-
ního předpisu je uveden hypertextový odkaz na jeho aktuální znění.*

Úvod

Předkládaná diplomová práce, jak je ostatně patrné z jejího názvu, je zaměřena na procesní aspekty disciplinárního trestání na vysokých školách. Lze obecně konstatovat, že je to právě možnost veřejnoprávních korporací právně sankcionovat nedodržování povinností ze strany svých členů, která činí samosprávu skutečně efektivní součástí veřejné správy jako takové. Nejinak je tomu i v případě vysokých škol. Jelikož toto trestání je realizováno prostředky správního práva, je evidentní, že úkol vytvořit patřičné procesní zázemí pro jeho realizaci nemůže připadnout nikomu jinému než správnímu právu procesnímu. Právě tomuto procesnímu zázemí je věnována tato diplomová práce.

Jejím cílem není postihnout disciplinární trestání na vysokých školách jako takové, zejména není záměrem věnovat se detailně hmotněprávní stránce problematiky. Ostatně již pouhá otázka plagiátorství a jeho nejrůznějších aspektů by vydala na samostatnou, mnohem rozsáhlejší práci. Stejně tak není cílem práce věnovat se nad míru nezbytnou postavení vysokých škol v rámci organizace veřejné správy nebo se zabývat historickou genezí disciplinárního trestání a jeho dřívějšími právními úpravami (což by si opět zasloužilo samostatnou právněhistorickou práci, doplněnou nejspíše i o práci s archivními prameny).

Tato práce si klade za cíl popsat prostřednictvím instrumentária správního práva procesního disciplinární řízení, jak jej rámcově upravuje současný zákon o vysokých školách, tedy zákon č. 111/1998 Sb., spolu se souvisejícími právními i interními předpisy. Pokusí se poskytnout kritickou analýzu této procesní úpravy, upozornit na její problematická místa a zodpovědět některé ze sporných otázek, které ve vysokoškolském disciplinárním řízení mohou vyvstat. Práce zkonfrontuje existující právní úpravu s obecnými požadavky na vedení správního řízení, zejména na řízení ve věcech správního trestání. Vedle toho se i pokusí – tam, kde je to vhodné – poskytnout náměty *de lege ferenda*.

Ústřední výzkumnou otázkou je v souladu se zadáním práce ověření toho, zda současná právní úprava disciplinárního řízení poskytuje uspokojivé procesní garance pro disciplinárně obviněné. Vedle této teze samozřejmě vyvstává i její logický protějšek, tedy otázka, zda je současná úprava způsobilá zajistit efektivní prosazování veřejného zájmu v podobě vyvozování disciplinární odpovědnosti. I této problematiky se práce dotkne, byť s vědomím nutné limitace spočívající v tom, že

efektivnost prosazování veřejného zájmu nezávisí mnohdy ani tak na kvalitě procesní úpravy, nýbrž na zcela jiných, mimoprávních faktorech, jejichž zhodnocení by si vyžádalo hlubší empirický výzkum.

Struktura práce ve svém základu vychází z chronologického pojetí disciplinárního řízení. Avšak než je možno přikročit k analýze samotného průběhu tohoto řízení, musí být alespoň přehledově představeny některé jeho širší souvislosti. Pozornost bude proto nejprve věnována stručné charakteristice disciplinární odpovědnosti jako takové. Stejně tak je nutné disciplinární řízení vnímat i v kontextu příslušných ústavních a mezinárodních východisek. Zevrubná analýza všech projevů práva na spravedlivý proces a dalších základních práv v disciplinárním řízení by však výrazně přesahovala rozsah této práce – pozornost bude proto věnována pouze jedné dílčí otázce, která v disciplinárním řízení nabývá na zvláštním významu, a to problematice dvojího trestání a zásadě *non bis in idem*.

Mimo rozsah práce také zůstávají některé otázky, které sice s disciplinárním řízením do určité míry souvisí, představují však specifické oblasti ovládané odlišnými principy, jejichž zmapování by opět neumožnilo dodržet rozsah práce v přiměřených mezích. Jde zejména o problematiku soudního přezkumu rozhodnutí vysokých škol v disciplinárním řízení a také o otázky související s náhradou škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem v souvislosti s realizací disciplinární pravomoci.

Stěžejní části práce představují kapitola věnovaná pramenům procesní úpravy a organizaci veřejné správy na úseku disciplinárního trestání a kapitola věnovaná samotnému průběhu disciplinárního řízení. V první z nich bude pojednáno zejména o vztahu zákona o vysokých školách a správního řádu a také o limitech interní normotvorby vysokých škol v procesních otázkách, jakož i o jednotlivých disciplinárních orgánech a vztazích mezi nimi. Ve druhé z nich bude postupně věnována pozornost jednotlivým procesním institutům, počínaje postupy před zahájením řízení přes jeho zahájení, ústní jednání, rozhodnutí ve věci a konče uplatnitelností opravných a dozorčích prostředků a výkonem disciplinárních sankcí.

Určitou „praktickou část“ práce představuje analýza interních disciplinárních předpisů čtyř českých veřejných právnických fakult (respektive univerzit, jejichž jsou tyto fakulty součástí). Tato analýza však nebude představovat samostatnou část práce, nýbrž se bude s ohledem na větší přehlednost a názornost prolínat celým výkladem, přičemž obecné

závěry budou tam, kde je to možné, konfrontovány s úpravou v interních předpisech. Při výběru fakult, kterým bude věnována pozornost, práce vychází z předpokladu, že to budou právě veřejné právnické fakulty, na nichž by měla být úroveň procesní úpravy na relativně vysoké úrovni, a že jejich porovnáním mohou vykrytalizovat některá zajímavá či sporná místa současné úpravy.

Z hlediska existujících zdrojů či prací na dané téma lze konstatovat, že komplexní zpracování této problematiky prozatím spíše absentuje. Zákon o vysokých školách, na rozdíl například od školského zákona, nebyl dosud zpracován komentářově. Z existujících odborných prací lze upozornit zejména na práce Jurníkové a Smutné (dříve Kudrové).¹ Existuje také několik bakalářských a diplomových prací věnovaných v menším či větším rozsahu vysokoškolskému disciplinárnímu řízení.² Použitelnost těchto zdrojů je však do značné míry limitována dobou jejich vzniku, neboť naprostá většina z nich předchází výrazné novele zákona o vysokých školách, která byla provedena zákonem č. 137/2016 Sb. s účinností od 1. 9. 2016.³

I s ohledem na tento fakt lze snad vyslovit naději, že tato práce může představovat alespoň drobný příspěvek ke studiu dané problematiky, nikoli pouze rekapitulaci již dříve formulovaných názorů jiných autorů. Do jaké míry se to podařilo, je však již na posouzení čtenáře.

¹ Například Jurníková, J., Kudrová, V. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In: Košílková, A. (ed.). *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014. s. 73-85. Nebo Kudrová, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2013, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

² Za všechny například Keisler, I. *Úskalí realizace disciplinární pravomoci na právnických fakultách veřejných vysokých škol*. 2013, bakalářská práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

³ Tato novela zákona o vysokých školách zásadně změnila způsob, jakým vysoké školy rozhodují o právech o povinnostech studentů. Například znění § 68 odst. 1 do 31. 8. 2016 vylučovalo subsidiární použití správního řádu (respektive „obecných předpisů o správním řízení“). Stejně tak namísto nynějšího odvolání konstruoval § 68 odst. 4 specifickou žádost o přezkoumání rozhodnutí jako opravný prostředek proti prvostupňovému rozhodnutí. Změny se dotkly i doručování (nynější § 69a).

1 Pojem a podstata disciplinárního trestání

Právo hmotné a právo procesní do značné míry představují nerozlučnou, komplementární dvojici. Snaha od sebe oba tyto systémy striktně oddělovat může vést k jisté nekomplexnosti či neúplnosti podávaného výkladu. Ačkoli je tato diplomová práce věnována toliko procesní stránce disciplinárního trestání, je z toho důvodu vhodné alespoň stručně charakterizovat disciplinární odpovědnost jako hmotněprávní institut, k jehož realizaci disciplinární řízení slouží.

1.1 Disciplinární delikty obecně

Dělení správních deliktů, tak jak jej již tradičně užívá současná doktrína vědy správního práva, má své kořeny již v dílech prvorepublikových klasiků. Kupříkladu už Hoetzel konstatuje: „*Je dobrý rozdíl mezi trestem policejním (správním), donucovacím (exekučním) a disciplinárním. Můžeme sice všechny tyto tresty převést na vyšší pojem trestů správních, ale nic kloudného nezískáme stíráním důležitých rozdílů právních.*“⁴ Už zde lze tedy pozorovat takřka identický předobraz současného dělení správních deliktů na přestupky, správní pořádkové delikty a správní disciplinární delikty.⁵

Jak upozorňuje Průcha, nelze bez dalšího ztotožňovat všechny disciplinární delikty s disciplinárními delikty správními, neboť pouze tam, kde je disciplinární odpovědnost regulována normami správního práva, lze mluvit o správních disciplinárních deliktech.⁶ Existuje totiž řada úprav disciplinární odpovědnosti, které stojí mimo oblast veřejné správy. Jde například o kárnou odpovědnost soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, kde kárnou odpovědnost nerealizují správní orgány, nýbrž Nejvyšší správní soud jako soud kárný v souladu s § 3 zákona č. 7/2001 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních

⁴ Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 346.

⁵ Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 254.

⁶ Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 410.

exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Zajímavá je též disciplinární pravomoc obou komor Parlamentu nad svými členy.⁷

Věnujme se však nadále již jen správním disciplinárním deliktům. Kopecký uvádí, že jejich subjektem „jsou fyzické osoby, které jsou ve zvláštních právních vztazích, a to služebních, členských, zaměstnaneckých či jiných, k určité veřejnoprávní instituci, z tohoto právního vztahu vyplývají zvláštní povinnosti, na základě jejichž porušení vzniká správněprávní deliktní odpovědnost.“⁸ Jde tedy o subjekt speciální, čímž se disciplinární delikty liší od přestupků jako deliktní úpravy určené v zásadě komukoli, nikoli jen příslušníkům určité instituce.⁹

Objektem disciplinárního deliktu je pak „disciplína – právem stanovený, závazný řád, kázeň, pořádek uvnitř instituce. Vedle vnitřního pořádku může být objektem deliktu též profesní etika, odbornost výkonu povolání, důstojnost a důvěryhodnost instituce vůči veřejnosti.“¹⁰

Průcha identifikuje dvě hlavní oblasti, ve kterých se v současnosti správní disciplinární odpovědnost objevuje – jde o oblast státní služby a organizace zájmové a profesní samosprávy.¹¹ Do první skupiny patří disciplinární odpovědnost státních zaměstnanců v režimu státní služby, příslušníků bezpečnostních sborů či vojáků z povolání. Do druhé pak zejména disciplinární odpovědnost členů profesních komor a také disciplinární odpovědnost studentů vysokých škol.¹²

⁷ K tomu blíže např. usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 17/14, včetně disentů a také navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, č. j. 2 As 229/2015-23.

⁸ Kopecký. *Správní právo: obecná část*, s. 310.

⁹ Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 322. Tím ovšem samozřejmě není popřen význam institutu konkrétního a speciálního, respektive zvláštního subjektu, jak ho ve shodě s prameny trestního práva soudního upravuje například přestupkový zákon ve svém § 12.

¹⁰ Hendrych a kol. *Správní právo: obecná část*, s. 322. Obdobně srov. Mates, P., Mazanec, M. Disciplinární správní delikty. *Právník*. 1997, roč. 136, č. 7, s. 592.

¹¹ Průcha. *Správní právo: obecná část*, s. 410.

¹² Podrobný výčet druhů správní disciplinární odpovědnosti, které zná současné české právo, uvádí Kopecký. *Správní právo: obecná část*, s. 311–319.

1.2 Disciplinární přestupky studentů vysokých škol

Disciplinární odpovědnost studentů vysokých škol je v platné právní úpravě označována jako odpovědnost za disciplinární přestupek (§ 64 ZVŠ), přičemž toto označení může být poněkud matoucí, neboť samozřejmě o přestupek ve smyslu přestupkového zákona nejde. Podobného terminologického zmatení se však dopouští i jiné disciplinární úpravy.¹³

Lze konstatovat, že odpovědnost za disciplinární přestupek v plném rozsahu naplňuje obecné znaky správních disciplinárních deliktů, jak byly vymezeny výše. Předně je subjektem disciplinárního přestupku toliko student,¹⁴ jakožto fyzická osoba ve specifickém veřejnoprávním vztahu k vysoké škole.¹⁵ Veřejnoprávní povaha tohoto vztahu je patrná mimo jiné i ze způsobu, jakým tento vztah vzniká, tedy zápisem do studia (§ 61 odst. 1 ZVŠ), který je ovšem podmíněn sdělením vyhovujícího (správního) rozhodnutí o přijetí (§ 50 a 51 ZVŠ).

Naopak účastníci celoživotního vzdělávání a mezinárodně uznávaného kurzu nejsou studenty (§ 60 odst. 3 a § 60a odst. 3 ZVŠ), a tudíž ani nepodléhají disciplinární pravomoci vysoké školy. Jejich vztah k ní je čistě soukromoprávní povahy.¹⁶ Přesto je i v rámci těchto vztahů mnohdy patrná značná inspirace veřejnoprávní disciplinární úpravou.¹⁷

¹³ Jde například o § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, § 50 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, či o § 46 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž všechny tyto předpisy užívají termínu „kázeňský přestupek“. Zmatení ještě umocňuje ustanovení § 4 odst. 5 PřesZ, podle kterého se jednání mající znaky („běžného“) přestupku projedná u vyjmenovaných osob v režimu těchto disciplinárních úprav.

¹⁴ Ačkoli definiční ustanovení § 64 ZVŠ subjekt disciplinárního přestupku poněkud překvapivě nevymezuje, z jeho systematického zařazení (Část šestá – Studenti) a z obsahu souvisejících ustanovení je nepochybné, že je jím pouze student.

¹⁵ Podrobnou argumentaci pro veřejnoprávní povahu tohoto vztahu, a to i v případě soukromých vysokých škol, poskytuje Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 43–45.

¹⁶ Blíže opět Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 47–49.

¹⁷ Například směrnice děkana Právnické fakulty Masarykovy univerzity č. 1/2022, o vzdělávání v programech celoživotního vzdělávání (dostupná zde:

Disciplinární přestupek je zákonem o vysokých školách v § 64 definován jako „zaviněné porušení povinností stanovených právními předpisy nebo vnitřními předpisy vysoké školy a jejích součástí.“ V první řadě se tak i na úseku disciplinárního trestání studentů potvrzuje závěr doktríny, že jedním ze znaků správní disciplinární odpovědnosti je, že jde zpravidla o odpovědnost subjektivní.¹⁸ Zákon o vysokých školách, podobně jako jiné úpravy disciplinární odpovědnosti, neobsahuje vlastní definici toho, co se rozumí zaviněním.¹⁹ Pouze v § 65 odst. 3 větě poslední ZVŠ je výslovně zmíněn úmysl. V praxi však absence komplexní úpravy zavinění nečiní výraznějších problémů, neboť disciplinární orgány zpravidla odkáží na principy společné napříč právními odvětvími nebo využijí analogie s trestním či přestupkovým právem.²⁰

Dále je patrné, že skutková podstata disciplinárního přestupku podle § 64 ZVŠ má charakter normy blanketní – jde o skutkovou podstatu

https://is.muni.cz/do/mu/Uredni_deska/Predpisy_MU/Pravnicka_fakulta/Smernice/SD2022-01/Smernice_c.1-O_vzdelavani_v_programech_CZV-01.pdf) ve svém čl. 8 definuje etický přestupek jako ekvivalent disciplinárního přestupku. Etický přestupek projednává Etická komise, která přiměřeně postupuje podle Disciplinárního řádu a podává návrh děkanovi. Soukromoprávní povaha tohoto typu vzdělávání je však zdůrazněna mimo jiné tím, že důvody pro ukončení vzdělávání jsou zároveň důvodem pro výpověď smlouvy o realizaci vzdělávání (čl. 9 odst. 4 směrnice). K tomu viz též Jurníková, Kudrová. *Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole*, s. 75.

¹⁸ To uvádí jako podstatný znak například Kopecný. *Správní právo: obecná část*, s. 310.

¹⁹ Přičemž úpravu v přestupkovém zákoně nelze bezprostředně subsidiárně aplikovat mimo jiné i s ohledem na ustanovení § 112 odst. 1 PřesZ, které vylučuje disciplinární delikty z působnosti tohoto zákona.

²⁰ Zajímavě srov. například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2011, č. j. 15 Kse 1/2009-90, z něž se podává, že „[o]becně lze v kárném či jiném disciplinárním řízení zavinění definovat jako vnitřní vztah obviněné osoby k poruše nebo ohrožení objektu kárného provinění. Zavinění může být jak úmyslné, tak i nedbalostní.“ Tento závěr soud činí bez odkazu na jakýkoli právní předpis, a to poté, co paušálně odmítá analogii s trestním právem hmotným. Pro přípustnost analogie v tomto případě viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67. Přípustnost analogie mezi přestupky a jinými správními delikty uznává i Potěšil, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*, roč. 25, č. 23–24, s. 819, pozn. pod čarou č. 12.

odkazující v obecné rovině na větší počet norem určitého druhu či odvětví.²¹ Skutková podstata v § 64 ZVŠ představuje sankční ustanovení zejména k normám obsaženým v § 63 ZVŠ. Šíře odkazu („povinností stanovených právními předpisy“) však v principu umožňuje za disciplinární přestupek (samozřejmě při naplnění dalších podmínek, zejména materiální stránky deliktu²²) považovat i porušení jiných povinností než jen těch, které jsou stanoveny zákonem o vysokých školách.²³ Lze ale zřejmě dovést, že dané porušení právní povinnosti studentem by mělo mít jistou souvislost s jeho vztahem k vysoké škole.²⁴

Konečně není bez zajímavosti, že otázkou přípustnosti blanketních skutkových podstat se zabývala již prvorepubliková věda správního práva. Hoetzel ve svém již citovaném díle uvádí: „*I ve správním trestním právu platí zásada nulla poesa [sic] sine lege, odvoditelná již z principu zákonitosti správy a plynoucí z § 111 úst. list., jenž nikterak nevylučuje blanketových zákonů trestních, jichž u nás máme dosti.*“²⁵

Zběžný pohled na disciplinární řády čtyř veřejných právnických fakult (respektive jejich univerzit tam, kde je jádro úpravy soustředěno do

²¹ Viz blíže (mimo jiné k odlišení od skutkových podstat odkazovacích) např. Jelínek, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 8. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022, s. 66 a 170.

²² K tomu blíže např. Scheuer, J. *Materiální stránka správních deliktů*. 2022, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 123–139.

²³ K tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2011, č. j. 8 As 41/2010-110, zejména bod 20 odůvodnění. V tomto rozhodnutí soud připustil, že disciplinárním přestupkem by mohlo být i porušení povinnosti plynoucí z trestních předpisů.

²⁴ Dovedeno *ad absurdum*, patrně nebude za disciplinární přestupek považováno například porušení dopravních předpisů v situaci nesouvisející se studiem, byť jde o „porušení povinností stanovených právními předpisy“. Samozřejmě za předpokladu, že by takovým jednáním nebyla porušena kupříkladu povinnost dbát dobrého jména vysoké školy, jak ji stanovuje například čl. 3 odst. 5 Statutu Masarykovy univerzity (<https://www.muni.cz/o-univerzite/uredni-deska/statut-mu>). Obdobně argumentují i Jurníková, Kudrová. *Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole*, s. 75. Přiměřeně v kontextu základních a středních škol srov. závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně práv ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. 4400/2013/VOP/VB.

²⁵ Hoetzel. *Československé správní právo. Část všeobecná*, s. 346.

celouniverzitního disciplinárního řádu) ukazuje rozdílné přístupy ve vztahu k vymezení skutkových podstat disciplinárních přestupků.

Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity²⁶ navazuje na zákonnou úpravu vlastním demonstrativním výčtem toho, co je považováno za disciplinární přestupek (čl. 2 odst. 1) a stanovuje též pravidla pro trestnost pokusu (čl. 2 odst. 2). Oproti tomu Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy²⁷ pouze opakuje zákonnou definici (čl. 2 odst. 1). Stejně činí i Disciplinární řád pro studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni²⁸ (čl. 1 odst. 2). Disciplinární řád pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci²⁹ pak o disciplinárních přestupcích dokonce nestanovuje vůbec nic.

„Brněnské“ pojetí zahrnující příkladný výčet tak stojí mezi veřejnými právními fakultami osamoceno. Ačkoli je vzhledem ke své demonstrativní povaze tento výčet striktně vzato nadbytečný, lze patrně vyslovit odůvodněnou domněnku, že může přispět k podstatnému usnadnění disciplinárního řízení, a to nejen na fakultách či univerzitách, kde v disciplinárním řízení rozhodují právní neprofesionálové.

Sankce,³⁰ které je možné za disciplinární přestupek uložit, vyjmenovává § 65 odst. 1 ZVŠ, přičemž odstavec 2 téhož paragrafu umožňuje za určitých okolností od uložení sankce upustit. Kritéria pro ukládání sankcí vymezuje odstavec 3,³¹ jehož poslední věta limituje uložení

²⁶ Dostupný na: https://is.muni.cz/do/mu/Uredni_deska/Predpisy_MU/Masarykova_univerzita/Vnitri_predpisy_MU/Disciplinari_rad_pro_studenty_masarykovy_univerzity/Disciplinari_rad_pro_studenty_Masarykovy_univerzity_ucinny_od_1.9.2022.pdf

²⁷ Dostupný na: <https://cuni.cz/UK-8892.html>

²⁸ Dostupný na: <https://www.fpr.zcu.cz/rest/cmisis/document/workspace://SpacesStore/5b406cb4-6a8a-44e1-8cf9-de7583b9230b;1.0/content>

²⁹ Dostupný na: <https://files.upol.cz/sites%2Fpub%2FPubNormy%2FA-12-2012-1.UZ.pdf>

³⁰ V tomto směru lze zmínit, že v době psaní této práce se v připomínkovém řízení nachází výrazná novela zákona o vysokých školách. Jednou z navrhovaných změn je i změna pojmu „sankce“ na „správní trest“. Blíže k návrhu novely zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>

³¹ Oproti definici disciplinárního přestupku, kterou nerozvádí, Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy uvádí některá další kritéria pro ukládání sankcí nad rámec zákona (čl. 2 odst. 4–7), v menší míře tak činí i Disciplinární řád pro studenty

(nepodmíněného) vyloučení ze studia pouze na disciplinární přestupky spáchané úmyslně.

Sankcemi za disciplinární přestupek jsou:

- napomenutí
- podmíněné vyloučení ze studia se stanovením lhůty a podmínek k osvědčení
- vyloučení ze studia

Tento výčet je nutno považovat za taxativní – vysoká škola nemůže ve svých vnitřních předpisech zavádět sankce další. Tento závěr lze podpořit mimo jiné i srovnáním s úpravou přestupků, které odkazují na povinnosti stanovené podzákonnými předpisy územních samosprávných celků.³² V kontextu těchto přestupků dovozuje odborná literatura, že „[s]kutkové podstaty přestupků a správní tresty nemohou být stanoveny obecně závaznými vyhláškami obcí, ale pouze zákonem. Za přestupek lze proto uložit pouze správní tresty, které stanoví zákon o přestupcích nebo jiný zákon.“³³ Není důvodu obdobný závěr nevztáhnout i na disciplinární přestupky a vnitřní předpisy vysokých škol.

Na závěr stručného pojednání o hmotněprávní stránce disciplinárních přestupků je záhodno zmínit ještě dva další instituty. Prvním je lhůta pro projednání disciplinárního přestupku stanovená v § 66 ZVŠ, která se alternativně počítá od jeho spáchání,³⁴ nebo od pravomocného rozhodnutí v trestní věci.³⁵ Toto ustanovení, které stanovuje promlčecí,

Masarykovy univerzity, a to určením toho, jak se stanovují podmínky k osvědčení (čl. 12 odst. 3).

³² Jde zejména o přestupky podle § 4 odst. 1 a 2 zákona o některých přestupcích.

³³ Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 285.

³⁴ Moment spáchání, a to zejména v kontextu deliktů trvajících, pokračujících a hromadných, by bylo zřejmě nutno opět dovodit analogií s přestupkovým či trestním právem, obdobně jako bylo výše uvedeno ve vztahu k formám zavinění.

³⁵ Připravovaná novela zákona o vysokých školách, která je v době psaní této práce v připomínkovém řízení, se výrazně dotýká i této prekluzivní lhůty. Navrhované znění ustanovení § 66 věty druhé ZVŠ je podle novely: „Lhůta jednoho roku se přerušuje oznámením o zahájení disciplinárního řízení; přerušením lhůty počíná běh jednoho roční lhůty nové. Do lhůt se nezapočítává doba, kdy osoba není studentem, a doba, po

respektive přesněji prekluzivní lhůtu,³⁶ nelze číst izolovaně, nýbrž je nutné k němu připojit i § 41 SŘS. Podle něj se po dobu soudního řízení před správními soudy lhůty pro zánik odpovědnosti mimo jiné ve věcech disciplinárních deliktů staví. Stavění lhůty se týká i případného řízení o kasační stížnosti.³⁷

Posledním institutem je vyloučení ze studia v případě přijetí v důsledku podvodného jednání (§ 67 ZVŠ). Zde z podstaty věci nemůže jít o disciplinární přestupek – k podvodnému jednání došlo ještě před tím, než daná osoba získala status studenta. Procesní úprava disciplinárního řízení se však obdobně užije i zde (§ 69 odst. 3 ZVŠ).

kteřou se o věci vedlo soudní řízení správní.“ Viz <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>

³⁶ Neboť jejím marným uplynutím dochází k zániku odpovědnosti za disciplinární přestupek, přestože zákon zde hovoří pouze o nemožnosti jej projednat. Přiměřeně viz např. Frumarová, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 72.

³⁷ Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 298.

2 Disciplinární řízení a dvojí trestání

Jak bylo již zmíněno v úvodu práce, tato kapitola se nebude podrobně zabývat všemi ústavními východisky, na nichž disciplinární řízení stojí, a to i s ohledem na fakt, že mnohdy jde o závěry platné pro správní řízení obecně, bez bližších specifik pro řízení disciplinární. Pozornost bude věnována pouze jednomu dílčímu problému, a to otázce uplatnitelnosti zákazu dvojího stíhání a trestání, jak vyplývá zejména z čl. 40 odst. 5 Listiny a čl. 4 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě, na disciplinární řízení na vysoké škole. K širšímu ústavnímu kontextu disciplinárního řízení včetně projevů práva na spravedlivý proces či dotčených substantivních práv lze odkázat na příslušnou odbornou literaturu.³⁸

Jistou komplikací při naplnění cíle této kapitoly představuje v praxi rozšířená souběžná aplikace standardů podle Listiny i Evropské úmluvy, aniž by tyto dva režimy byly od sebe oddělovány.³⁹ To lze ostatně

³⁸ K některým aspektům práva na vzdělání blíže např. Kudrová, V. Postavení studenta vysoké školy. In: Lenhartová, K. a kol. (eds). *Milníky práva v stredoerópskom priestore 2012*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2013, s. 449–454. K právu na obhajobu v kontextu správních deliktů se vyjadřují např. Gřivna, T. a kol. *Právo na obhajobu: teorie a praxe 21. století*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 46–80. K otázce odůvodnění rozhodnutí viz např. Bražina, R. *Odůvodnění vybraných správních aktů jako součást práva na spravedlivý proces*. 2019, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, zejm. s. 31–36 a s. 40–44 či Kudrová, V., Rigel, F. K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol. *Právní rádce*. 2010, roč. 18, č. 11, s. 42–46. Rámcový přehled jednotlivých aspektů práva na spravedlivý proces ve správním řízení poskytuje např. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplnění vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020, s. 43–50.

³⁹ Této otázce se v českém prostředí věnuje např. Malenovský, J. Hledání šifry k textu, příčinám i důsledkům Protokolu č. 15 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Právník*. 2015, roč. 155, č. 5, s. 399. Zde Malenovský parafrázuje zahraniční literaturu a uvádí: „*Tato situace dostala v nauce pojmenování „subsidiarita naruby“*. Národní soudce si přeje systematicky aplikovat EÚLP, aniž by si vůbec položil otázku, jaká je její „přidaná hodnota“ oproti odpovídající provádějící vnitrostátní úpravě.“

demonstrovat i na judikatuře Nejvyššího správního soudu.⁴⁰ Jak však bude ukázáno dále, oba standardy se mohou lišit.

Zaměřme se nejprve na aplikovatelnost čl. 4 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě. Toto ustanovení úzce navazuje na tzv. trestní větev práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Evropské úmluvy, a to proto, že pojmy jako „trestný čin“ a „trest“ v různých ustanoveních Evropské úmluvy a jejích protokolů je nutné vykládat shodně jako pojem „trestní obvinění“ podle čl. 6 odst. 1. Pokud se v dané věci nejedná o trestní obvinění, neuplatní se ani tato další navazující ustanovení včetně čl. 4 Protokolu č. 7, a naopak.⁴¹

V následujících pasážích je tedy nezbytné posoudit, zda se v případě disciplinárního řízení podle českého zákona o vysokých školách jedná o trestní obvinění ve smyslu Evropské úmluvy, či nikoli. Tento pojem má totiž autonomní význam a národní klasifikace příslušného řízení či deliktu je pouze jedním z vodítek ke správnému závěru.⁴²

2.1 Disciplinární řízení a Engelova kritéria

Klíčovým rozhodnutím, ve kterém Evropský soud pro lidská práva vymezil, co je třeba chápat pod pojmem „trestní obvinění“, je rozsudek pléna ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel a další proti Nizozemsku*, č. stížností 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.⁴³ V § 82 odůvodnění tohoto rozhodnutí nalezneme zárodek následné bohaté judikatury v podobě slavné trojice tzv. Engelových kritérií. Jsou jimi:

- klasifikace deliktu podle vnitrostátního práva
- povaha deliktu

⁴⁰ Ilustrativně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 124/2011-163. Zde v bodě 23 odůvodnění soud uvádí, že zásada *non bis in idem* plyne jak z čl. 40 odst. 5 Listiny, tak z čl. 4. odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě. Následně se však soud již zabývá pouze naplněním kritérií podle Evropské úmluvy a o Listině v celém zbytku odůvodnění již nepadne ani zmínka.

⁴¹ Kmec, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 839, 1398 a 1408 a judikatura tam citovaná.

⁴² Kmec a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*, s. 575.

⁴³ Skutkový stav dané věci zjednodušeně řečeno spočíval v tom, že stěžovatelé byli během své povinné vojenské služby podrobeni různým kázeňským trestům (§ 12 odůvodnění), včetně vězení. V podrobnostech § 33 a násl. odůvodnění.

- závažnost sankce, která za delikt hrozí

První kritérium je však pouze orientační a zpravidla není rozhodné.⁴⁴ V rámci druhého kritéria se posuzuje zejména to, zda delikt postihuje porušení normy určené všem, nebo pouze skupině osob se zvláštním postavením; vedle toho se posuzuje i to, zda je účel sankce preventivně-represivní, nebo pouze reparační.⁴⁵ V rámci třetího kritéria pak jde o sankci hrozící, nikoli skutečně uloženou (byť ke skutečně uložené sankci lze přihlížet); sankce zbavující osobní svobody představují trestní obvinění zpravidla vždy.⁴⁶ Vztah mezi druhým a třetím kritériem je v zásadě alternativní.⁴⁷

Velmi inspirativní pohled na aplikaci Engelových kritérií na české disciplinární trestání přináší Chadimův článek.⁴⁸ Autor v tomto článku podrobuje kritice některé názory české doktríny a judikatury, které veřejné disciplinární delikty považují za trestní obvinění podle Evropské úmluvy.⁴⁹ Na příkladu státních zaměstnanců ukazuje, že korektní aplikace Engelových kritérií použitelnost trestní větve čl. 6 Evropské úmluvy vylučuje v podstatě u všech v současné době upravených českých disciplinárních deliktů.⁵⁰

⁴⁴ Kmec a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*, s. 576; k případům, kdy nemusí jít o trestní obvinění navzdory vnitrostátní kvalifikaci srov. tamtéž, s. 577. Pro závěr, že vnitrostátní kvalifikace je podružná, ostatně svědčí i norma obecného mezinárodního práva zachycená v čl. 3 Článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování.

⁴⁵ Kmec a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*, s. 578 a judikatura tam citovaná.

⁴⁶ Kmec a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*, s. 580 a judikatura tam citovaná.

⁴⁷ Kmec a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*, s. 577.

⁴⁸ Chadima, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, roč. 28, č. 9, s. 324–329.

⁴⁹ Za dílčí exces lze tak v tomto směru ve shodě s Chadimou označit i nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, kterým byla zrušena tehdejší úprava správního soudnictví – Ústavní soud zde totiž plošně konstatuje, že veškeré správně disciplinární sankce jsou trestním obviněním. Stejně tak nelze za správný považovat ani přístup Krajského soudu v Praze, který v rozsudku ze dne 22. 3. 2016, č. j. 47 A 18/2013-130 považuje za trestní obvinění kázeňské opatření na střední škole.

⁵⁰ Chadima. *Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance*, s. 325–329.

To lze ostatně demonstrovat názorně i na disciplinárních přestupcích studentů vysokých škol. Pokud jde o druhé Engelovo kritérium, přes jistou preventivně–represivní povahu ukládaných sankcí je možné uzavřít, že jde o úpravu určenou specifickému okruhu osob (studentům jakožto členům veřejnoprávní korporace) a chránící partikulární zájem (řádné fungování vzdělávací instituce). Z hlediska třetího kritéria nehrozí omezení osobní svobody, a dokonce ani peněžitá sankce.⁵¹ Tuto argumentační linii ostatně potvrzuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k disciplinárním deliktům studentů.⁵²

Lze tedy uzavřít, že řízení o disciplinárním přestupku podle zákona o vysokých školách nepředstavuje trestní obvinění podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, a neuplatní se tak ani související záruky podle čl. 4 Protokolu č. 7.

2.2 Disciplinární řízení a „trestný čin“ podle Listiny

Již při letném pohledu na čl. 40 Listiny si lze povšimnout určité terminologické nejasnosti. Je totiž evidentní, že mnohé normy v něm obsažené byly „šity na míru“ soudnímu trestání a mnohem menší pozornost byla věnována existenci přestupkového či dokonce jiného správního trestání. Vystává tedy otázka, zda za „trestný čin“ podle Listiny považovat i správní delikt, včetně deliktu disciplinárního, a to i v případě, kdy nejde o trestní obvinění podle Evropské úmluvy.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se dlouhodobě kloní k závěru, že ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny se plně uplatní i v rámci správního trestání.⁵³ Obdobně se vyjadřuje i odborná literatura, např. Kopecký

⁵¹ Ani peněžitá sankce však nemusí nutně signalizovat trestní obvinění – je tomu tak typicky pouze ve spojení s „obecností“ úpravy podle druhého Engelova kritéria. Disciplinární peněžitě tresty tak za trestní obvinění zpravidla považovány nejsou. Blíže viz Chadima. *Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance*, s. 326–327.

⁵² Např. rozsudek ze dne 8. 12. 2015 ve věci *Luigi Monaco proti Itálii*, č. stížnosti 34376/13, § 40 odůvodnění. Rozhodnutí je bohužel dostupné pouze ve francouzštině a italštině.

⁵³ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44 či ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142.

uvádí, že se „řada ústavních zásad platných pro postihy za trestné činy [...] uznává i pro oblast správního trestání.“⁵⁴ Již z tohoto vyjádření („řada“) je ale patrné, že požadavky čl. 40 Listiny nelze na správní trestání uplatňovat slepě a bez dalšího, nýbrž s přihlédnutím k jeho specifikům se současnou snahou o zachování smyslu ústavních garancí.⁵⁵

Je tak možné uzavřít, že čl. 40 odst. 5 Listiny na disciplinární řízení podle zákona o vysokých školách (na rozdíl od odpovídajícího ustanovení Evropské úmluvy) dopadá.

2.3 Přípustné a nepřipustné podoby dvojího trestání

Závěry, které byly učiněny výše, nyní umožňují shrnout, v jakých případech je jeho vedení a případné disciplinární odsouzení nepřipustné z důvodu zákazu dvojího postihu, a kdy nikoli. Předně je nutno zdůraznit, že uplatnění zásady *non bis in idem* je nutno vnímat ve třech samostatných rovinách:

- dvojí postih za disciplinární delikt stejnou institucí
- dvojí postih za disciplinární delikt různými institucemi
- dvojí postih za disciplinární delikt a za trestný čin či přestupek

Zatímco v rámci stejné instituce se zásada *non bis in idem* uplatní v plném rozsahu, v obou dalších případech tomu tak není.

Použitelnost zásady *non bis in idem* podle čl. 40 odst. 5 Listiny v rámci jedné instituce je zjevná. Nelze například dvakrát v rámci jedné fakulty potrestat studenta za tentýž skutek. Právě právní pojetí skutku je také klíčem k tomu, proč je přípustný dvojí postih v obou dalších

⁵⁴ Kopecký. *Správní právo: obecná část*, s. 245.

⁵⁵ Viz např. Kopecký, M. Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva). *Právník*. 2020, roč. 159, č. 2, s. 135–136. Nezbytnou přiměřenost aplikace čl. 40 Listiny na správní trestání lze ostatně dobře ilustrovat už na prvním požadavku Listiny uvedeném v čl. 40 odst. 1. To, že o vině a trestu v případě správních deliktů pojmově nemůže rozhodovat soud, je kompenzováno především přezkumem rozhodnutí správními soudy v tzv. plné jurisdikci a také možností správního soudu moderovat správní tresty (§ 78 odst. 2 SŘS).

zmiňovaných rovinách, ačkoli by se na první pohled mohlo zdát, že tomu ustanovení čl. 40 odst. 5 Listiny brání.⁵⁶

Diskuse o tom, jak chápat pojem skutek, nabyla na významu v reakci na rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Sergey Zolotukhin proti Rusku*, č. stížnosti 14939/03. V tomto svém rozhodnutí Evropský soud pro lidská práva zdůraznil, že klíčovým kritériem pro určení totožnosti skutku (*idem*) jsou ryze skutkové okolnosti (jde tedy o pojetí skutku *de facto*), přičemž je odmítána koncepce skutku *de iure*, tedy zohlednění právní kvalifikace či chráněných hodnot.⁵⁷

Nejvyšší správní soud však takto striktní pohled v podstatě odmítl a v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163 setrval na definici skutku jako právně relevantního jednání pachatele a jím zapříčiněného právního následku.⁵⁸ Pozoruhodné je i opření tohoto názoru o přesvědčivou argumentaci založenou na kantovské filosofii.⁵⁹ Ostatně je nutno dodat, že i Evropský soud pro lidská práva musel později své záměry mírnit, respektive modifikovat.⁶⁰

⁵⁶ Velmi podnětným je v tomto smyslu článek Kühn, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, roč. 26, č. 3, s. 77–84, z jehož závěrů bude následující pasáž vycházet a na který lze v bližších podrobnostech odkázat.

⁵⁷ Viz zejména § 82 odůvodnění citovaného rozsudku. Blíže též Kühn. *Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu*, s. 81.

⁵⁸ Blíže viz body 27 až 45 odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu. I s ohledem na to, že jde v zásadě o obhajobu opačného právního názoru, je zajímavé, že v databázi judikatury Nejvyššího správního soudu je k tomuto rozsudku rozhodnutí ve věci *Zolotukhin* uvedeno jako souladná judikatura, srov. <https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/623408>

⁵⁹ Viz bod 33 odůvodnění citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu.

⁶⁰ Jde o často diskutovaný rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku*, č. stížností 24130/11 a 29758/11. Jak uvádí i Kühn (Kühn. *Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu*, s. 83), Evropský soud pro lidská práva v zásadě problém přenesl z roviny *idem* do roviny *bis* tím, že připustil za splnění určitých podmínek vedení několika řízení, která na protiprávní jednání reagují z různých jeho aspektů.

Nejde tedy o porušení zásady *non bis in idem*, jestliže je dvojitá odpovědnost vyvozována z jediného jednání či opomenutí (ze stejných skutkových okolností), avšak jde právně o dva odlišné skutky z důvodu odlišného právního následku.⁶¹

S tímto pohledem konvenuje i Chadimova kritika nekonceptního ustanovení § 89 odst. 5 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.⁶²

Lze tedy uzavřít, že s ohledem na odlišný účel obou řízení a zájmy v nich chráněné je přípustný postih studenta za přestupek či trestný čin a zároveň za disciplinární přestupek, které mají původ v tomtéž skutkovém ději.⁶³ Stejně tak je přípustný dvojitý postih v případě osob, které podléhají více disciplinárním pravomocím, jakkoli je tato situace méně častá.

⁶¹ Jak ilustruje již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 1 As 125/2011-163 v bodu 37 odůvodnění: „Všechny tři případy tedy mají základ ve v zásadě stejném skutkovém ději, kterým je navážení zeminy, kamení a stavebních, demoličních a jiných odpadů na daný pozemek v době od roku 2008 do konání kontroly inspekce, která proběhla dne 27. 7. 2009. Přesto má Nejvyšší správní soud za to – ve shodě s městským soudem i s žalovaným – že se nejedná o totožné skutky *de iure*. Vymezení každého z uvedených skutků je totiž odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání.“ Jedním jednáním byla v tomto případě naplněna skutková podstata správního deliktu na úseku odpadového hospodářství, vodního hospodářství i ochrany přírody a krajiny.

⁶² Chadima. *Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance*, s. 327. Chadima upozorňuje, že zákonodárce zde patrně vycházel z pojetí skutku *de facto* (neboť v případě pojetí *de iure* by celé ustanovení ztrácelo význam). Uvádí zde také trefný příklad, přenositelný i do prostředí vysokoškolského disciplinárního řízení: „Státní služebník může např. naplnit skutkovou podstatu přestupku proti občanskému soužití tím, že fyzicky napadne svého kolegu. Pokud bude za tento skutek (*in factum*) dříve potrestán správním orgánem (za přestupek), nebude ho moci již kárná komise trestat za kárné provinění, byť by to bylo žádoucí, neboť disciplinární řízení hájí zcela jiný zájem (služební kázeň) než přestupkové řízení ve věcech občanského soužití.“

⁶³ Tento závěr ostatně podporuje i uvedení uložené disciplinární sankce pouze jako fakultativního, nikoli obligatorního důvodu pro odložení věci [§ 76 odst. 1 písm. k)] a zastavení řízení [§ 86 odst. 1 písm. l)] v přestupkovém zákoně.

V praxi může jít např. o souběh s profesní kárnou odpovědností⁶⁴ či s kázeňskou odpovědností studentů-vojáků (zejména na Univerzitě obrany)⁶⁵ a kázeňskou odpovědností studentů, kteří jsou příslušníky bezpečnostního sboru (zejména na Policejní akademii České republiky v Praze).⁶⁶

Obdobný závěr je možné vztáhnout i na studenty studující zároveň na více vysokých školách, ale také na studenty zapsané na více fakultách téže vysoké školy.⁶⁷ Jednotlivé fakulty je totiž nutné považovat za samostatné instituce ve smyslu výše uvedeného dělení.⁶⁸

Disciplinární přestupky studentů mají v praxi ve většině případů vazbu⁶⁹ pouze na jednu z fakult, kde student působí (např. podvádění při

⁶⁴ Např. podle § 32 odst. 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, je kárně odpovědný i advokátní koncipient. Lze si tak tuto situaci představit např. u souběhu doktorského studia a koncipientské praxe. Naplnění podmínek obou kárných/disciplinárních odpovědností jedním jednáním je obtížně představitelné, byť ne nemožné.

⁶⁵ Viz § 94 odst. 1 *in fine* a § 95 odst. 6 ZVŠ ve spojení s § 51 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶ Viz § 94 odst. 2 *in fine* a § 95 odst. 6 ZVŠ ve spojení s § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ Na tento problém upozorňuje ve své již zmiňované bakalářské práci Keisler. Viz Keisler, *Úskalí realizace disciplinární pravomoci na právnických fakultách veřejných vysokých škol*, s. 36–37. Poukazuje zde mimo jiné na případ z roku 2010, kdy tehdejší děkanka Právnické fakulty Masarykovy univerzity zahájila disciplinární řízení se studentem i přesto, že v důsledku stejného jednání již bylo vedeno disciplinární řízení na jiné fakultě.

⁶⁸ Tento závěr lze podpořit i odkazem na samotný zákon o vysokých školách, který hovoří jednak o akademické obci celé vysoké školy (§ 3), ale také o akademických obcích jednotlivých fakult (§ 25 odst. 3 a další). Každá fakulta tak představuje svým způsobem samostatnou veřejnoprávní korporaci s vlastní členskou základnou, jakkoli postrádá (soukromo)právní subjektivitu jako typický znak veřejnoprávních korporací (k těmto znakům viz např. Kopecký, *Správní právo: obecná část*, s. 64). Podobně argumentuje i Kudrová, *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 37–38 a s. 107–108.

⁶⁹ K tomu stručně výše v pasáži věnované hmotněprávní stránce disciplinárních přestupků.

zkoušce z určitého předmětu, plagiátorství v závěrečné práci odevzdávané na konkrétní fakultě a podobně). Existuje však celá řada disciplinárních přestupků, u nichž je identifikace „dotčené“ fakulty v případě studentů studujících na více fakultách problematická, ne-li nemožná.

Například podle čl. 2 odst. 1 písm. k) DŘ MUNI je disciplinárním přestupkem „nedovolené užití nebo poškození majetku MU nebo informačních technologií MU“. To nečiní problémy, jde-li o majetek, s nímž je oprávněna hospodařit fakulta jako hospodářské středisko.⁷⁰ Otázky však vyvolává, pokud půjde například o poškození majetku rektorátu, vysokoškolského ústavu⁷¹ či Správy kolejí a menz.⁷² Obdobné otázky v podobných kontextech mohou vyvolávat i další skutkové podstaty.⁷³

Pokud jde o méně závažné disciplinární přestupky, které se dotýkají více fakult, lze mít pochybnosti o tom, zda je vedení více disciplinárních řízení skutečně účelné (zejména pokud skončí upuštěním od uložení sankce s odůvodněním, že projednání věci vede k nápravě podle § 65 odst. 2 ZVŠ).

Nelze ale pominout i to, že v některých situacích může být možnost vést více disciplinárních řízení zcela klíčová pro naplnění jeho účelu. Bude tomu tak zejména v případě těch nejzávažnějších úmyslných disciplinárních přestupků, kdy je nezbytné v zájmu ochrany akademického společenství přistoupit k nejpřísnější možné sankci a vyloučit danou osobu ze studia, a tedy i z akademické obce dané fakulty. Může jít zejména o případy sexuálního obtěžování, sexuálního či jiného násilí, stalkingu⁷⁴ a podobně. Bylo by jistě absurdní v takovém případě vyloučit danou osobu pouze z jednoho z jejích studií (navíc mnohdy náhodně vybraného např. podle toho, která fakulta zahájí řízení jako první). Jako

⁷⁰ Podle čl. 47 odst. 2 ve spojení s čl. 48 odst. 2 písm. b) Statutu Masarykovy univerzity.

⁷¹ Viz § 22 odst. 1 písm. b) ZVŠ.

⁷² Která je účelovým zařízením ve smyslu § 22 odst. 1 písm. d) ZVŠ. Pokud bychom chtěli situaci skutečně komplikovat, lze si představit i to, že student poškodí majetek fakulty, jejímž studentem není, přičemž studuje na dvou jiných fakultách.

⁷³ Např. agresivní nebo narušující chování studenta více fakult podle čl. 2 odst. 1 písm. g) DŘ MUNI (kupříkladu na kolejích) či poškození dobrého jména MU podle písm. l) téhož ustanovení.

⁷⁴ Ostatně případ týkající se obvinění tohoto rázu se vyskytl i na Masarykově univerzitě (konkrétně Lékařské fakultě) a dospěl až do stadia soudního přezkumu, viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, č. j. 30 A 131/2015-80.

vhodné se tak jeví, aby v takovém případě bylo možné vést disciplinární řízení na všech dotčených fakultách zároveň.

Disciplinární řády platné na veřejných právnických fakultách, s výjimkou plzeňské, však přesto výslovně umožňují vedení disciplinárního řízení pouze na jediné fakultě. Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy ve svém čl. 4 odst. 1 věta druhá uvádí, že disciplinární řízení „v téže věci“⁷⁵ je možné vést pouze na jedné fakultě, je-li student zapsán na více fakultách.⁷⁶ Obdobné pravidlo obsahuje i Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity ve svém čl. 5 odst. 1 větě třetí, přičemž dodává, že řízení vede disciplinární komise té z dotčených fakult, která jako první obdrží návrh děkana. Podle čl. 3 odst. 1 věty třetí Disciplinárního řádu pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci pak v takové situaci vede disciplinární řízení ta z fakult, jejíhož děkana k tomu pověřil písemně rektor.⁷⁷

V rámci vnitřní normotvorby nepochybně náleží vysokým školám značná míra volnosti, která může spočívat i v určitém sebeomezení, respektive limitaci oprávnění stanovených jim zákonem, popřípadě v poskytování procesních a jiných výhod adresátům veřejnosprávního působení nad rámec zákona.⁷⁸ Je však otázkou, zda řešení přijaté většinou porovnávaných fakult, respektive vysokých škol, v určitých případech (jakoli specifických a snad vzácných) v zásadě neznemožňuje plně dosáhnout účelu disciplinárního řízení.

⁷⁵ Jde patrně o projev pojetí skutku *de facto*.

⁷⁶ Kuriozní je v tomto směru poznámka pod čarou, která u této normy odkazuje na § 69 odst. 1 větu první ZVŠ. Toto zákonné ustanovení však takové pravidlo neobsahuje a nikdy neobsahovalo.

⁷⁷ Tuto konstrukci kritizuje Keisler jako nemající oporu v zákoně. Keisler. *Úskalí realizace disciplinární pravomoci na právnických fakultách veřejných vysokých škol*, s. 36.

⁷⁸ K tomu blíže následující kapitola věnovaná pramenům úpravy.

3 Charakteristika disciplinárního řízení

3.1 Prameny procesní úpravy

Procesní úpravu disciplinárního řízení na vysokých školách je nutné hledat v řadě předpisů různé právní síly a původu, přičemž je samozřejmě nezbytné vnímat i vazby mezi nimi a případné limity normotvorby na jednotlivých úrovních.

Tato podkapitola se bude věnovat úpravě obsažené v zákonech a vnitřních předpisech; pramenům ústavní a mezinárodní povahy není věnována pozornost z důvodů, které již byly osvětleny výše.

Úpravu disciplinárního řízení na zákonné úrovni představují zejména příslušná ustanovení zákona o vysokých školách. Jde především o § 69, který je věnován výlučně disciplinárnímu řízení, a dále také § 68, který obecně upravuje situace, kdy je o právech a povinnostech studenta rozhodováno ve správním řízení. Relevantní jsou též některá ustanovení § 70 o doručování (odstavec 2). Jak je patrné, jde spíše o útržkovitou úpravu soustředěnou do pouhých tří paragrafů.⁷⁹

Tím více nabývá na významu subsidiární použití správního řádu. Tento vztah obou zákonů je však v rámci rozhodování o právech a povinnostech studentů komplikovanější, neboť (jak již bylo zmíněno v úvodu práce), znění § 68 odst. 1 vylučovalo do 31. 8. 2016 použití obecných předpisů o správním řízení.⁸⁰ K problémům, které tato dřívější úprava přinášela, lze odkázat zejména na práci Kudrové, včetně úvah o uplatnitelnosti § 180 SprŘ v tehdejší kontextu.⁸¹

⁷⁹ Vedle toho lze samozřejmě v jiných ustanoveních nalézt úpravu jednotlivých vysokých školských orgánů, těm je však věnována následující podkapitola.

⁸⁰ Ke změně tohoto stavu došlo novelou provedenou zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony; konkrétně jde o čl. I bod 187. tohoto zákona.

⁸¹ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 55–78. K ústavněprávním přesahům podobných stavů pak viz např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 či nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

I v současnosti vychází vztah zákona o vysokých školách a správního řádu z § 180 odst. 1 SprŘ.⁸² Je tomu tak proto, že za „dosavadní předpis“ ve smyslu § 180 odst. 1 SprŘ je nutno považovat celý předpis, nikoli jen jeho dílčí ustanovení.⁸³ I použití správního řádu podle § 180 odst. 1 však představuje použití subsidiární ve smyslu § 1 odst. 2.⁸⁴ Vzhledem ke strohosti procesní úpravy v zákoně o vysokých školách bude patrně rozsah „otázek, jejichž řešení je nezbytné“ značně vysoký.⁸⁵

Jelikož se vztah speciality a generality zákona o vysokých školách a správního řádu v obecné rovině nikterak neliší od obdobných vztahů napříč právním řádem, lze v podrobnostech odkázat na příslušnou odbornou literaturu.⁸⁶ O aplikovatelnosti dílčích institutů správního řádu na disciplinární řízení bude pojednáno v souvislosti s rozborem jednotlivých fází řízení.

Druhou rovinu procesní úpravy disciplinárního řízení představují vnitřní předpisy vysokých škol, popřípadě jejich součástí. Není ambicí této práce poskytnout jejich kompletní charakteristiku či se detailně zabývat jejich povahou – tato problematika by si jistě zasloužila svou vlastní diplomovou či jinou práci. Tato podkapitola se pokusí poskytnout pouze stručný závěr k otázce, jaké jsou limity procesní úpravy vnitřními předpisy v disciplinárním řízení. K otázce, zda jsou vnitřní předpisy

⁸² Jak uvádí např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 10. 12. 2020, č. j. 30 A 129/2018-51, bod 12 odůvodnění.

⁸³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, bod 32 odůvodnění. Opačný názor zohledňující novelizace je naznačen např. v závěru č. 61 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 8. 10. 2007 („ani jedno z ustanovení o vyloučení „obecných předpisů o správním řízení“ nebylo po účinnosti správního řádu novelizováno – jde tedy o „dosavadní právní předpisy“ ve smyslu § 180 správního řádu.“).

⁸⁴ K tomu např. závěr č. 3 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 24. 6. 2005 či závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005.

⁸⁵ K tomuto pojmu blíže např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 965.

⁸⁶ Např. Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013, zejména s. 83–88.

profesních komor a vysokých škol právními předpisy, či nikoli, a k otázkám souvisejícím lze odkázat na příslušnou literaturu.⁸⁷

Zákon o vysokých školách zná vnitřní předpisy veřejné vysoké školy jako celku (§ 17 ZVŠ), které po svém schválení akademickým senátem vysoké školy (§ 9 odst. 1 písm. b) bod 3. ZVŠ) podléhají registraci Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž tato registrace je podmínkou platnosti vnitřního předpisu veřejné vysoké školy (§ 36 ZVŠ).⁸⁸ Vnitřní předpis veřejné vysoké školy musí být v souladu se zákony a jinými právními předpisy (§ 36 odst. 3 ZVŠ).⁸⁹

Vedle nich zákon o vysokých školách zmiňuje i vnitřní předpisy jednotlivých fakult (§ 33 ZVŠ),⁹⁰ které již neregistruje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Podléhají však schválení jak na fakultní úrovni akademickým senátem fakulty (§ 27 odst. 1 písm. b) ZVŠ), tak i akademickým senátem veřejné vysoké školy jako celku (§ 9 odst. 1 písm. b) bod 2. ZVŠ). V případě teologických fakult mohou být vnitřní předpisy fakult podrobeny schválení příslušnou církví či náboženskou společností (§ 33 odst. 4 ZVŠ). Vnitřní předpis fakulty musí být v souladu s vnitřními předpisy veřejné vysoké školy jako celku (§ 22 odst. 2 ZVŠ).⁹¹ Vzhledem k nezbytnosti souladu fakultních předpisů s předpisy vysoké školy jako celku

⁸⁷ Pro názor, že o právní předpisy jde, viz zejména Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 24, s. 882–887. Pro opačný názor Sládeček, V. Ještě k právní povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, roč. 16, č. 4, s. 130–138. Srov. též další literaturu v člancích citované.

⁸⁸ Jak je patrné zejména z ustanovení § 36 odst. 2 a 3 ZVŠ, registrace probíhá v rámci správního řízení zahajovaného na žádost, přičemž v případě kladného posouzení se rozhodnutí nevydává. Postup popsáný v § 36 odst. 2 ZVŠ vykazuje jisté podobnosti s institutem dokladu podle § 151 SprŘ.

⁸⁹ Jiným právním předpisem se zde patrně má na mysli jak mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu (obdobně viz např. § 2 odst. 1 SprŘ), ale také i případně prováděcí právní předpisy. Tím je tedy ještě „znásobována“ podzákonná povaha vnitřních předpisů vysokých škol.

⁹⁰ Přesněji řečeno zná vnitřní předpisy součástí veřejné vysoké školy (§ 22 odst. 2 ZVŠ), přičemž fakulta je pouze jedním druhem této součásti. Fakulta však představuje jedinou součást, která má samosprávnou povahu.

⁹¹ Implicitně též samozřejmě se zákony a jinými právními předpisy, byť to v citovaném ustanovení není výslovně zmíněno.

je rozsah úpravy na fakultní úrovni do značné míry determinován rozsahem úpravy pro celou vysokou školu.

To je ostatně patrné i na disciplinárních předpisech zkoumaných v rámci této práce. Zatímco na Západočeské univerzitě v Plzni je jádro disciplinární úpravy soustředěno na fakultní úrovni, opačný přístup představuje úprava na Univerzitě Palackého v Olomouci, která zcela fakultní disciplinární řády postrádá a vystačí si s jediným univerzitním řádem.⁹² Kompromis mezi oběma přístupy volí úpravy na Univerzitě Karlově a Masarykově univerzitě, které větší část materie soustředí do univerzitních řádů, avšak některé organizační otázky svěřují fakultám.⁹³

V případě soukromých vysokých škol se vnitřních předpisů týká pouze lakonické ustanovení § 41 ZVŠ, které ve svém odstavci 2 ukládá obdobné použití ustanovení o registraci vnitřních předpisů veřejných vysokých škol.⁹⁴ Na vnitřní předpisy státních vysokých škol lze v zásadě vztáhnout úpravu veřejných vysokých škol s tím, že registraci provádí Ministerstvo obrany, respektive Ministerstvo vnitra (§ 95 odst. 8 písm. a) ZVŠ).

Zákon o vysokých školách předpokládá existenci celoškolského [§ 17 odst. 1 písm. i) ZVŠ] a fakultního [§ 33 odst. 2 písm. e)] disciplinárního řádu jako specifických vnitřních předpisů. Nic dalšího k nim však neuvádí ani nespecifikuje, co má být předmětem úpravy v nich obsažené.

⁹² Je otázkou, zda je takové řešení vůbec po právu, jestliže § 33 odst. 2 písm. e) ZVŠ přijetí fakultního disciplinárního řádu ukládá a § 38 odst. 1 písm. b) ZVŠ jeho nepřijetí sankcionuje. Jakkoli by bylo absurdní nutit fakultu přijímat předpis, který fakticky nic neupravuje, daná ustanovení by bylo možno chápat i tak, že zákonodárce vyžaduje jistou míru rozdělení úpravy mezi celoškolskou a fakultní úroveň. Bylo by možno argumentovat např. tak, že určení počtu členů fakultních disciplinárních komisí by mělo být ponecháno na rozhodnutí fakult – čl. 2 DŘ UPOL však všem fakultám ukládá zřízení šestičlenných komisí (srov. čl. 3 odst. 2 DŘ MUNI pro opačné řešení).

⁹³ Např. čl. 4 DŘ PrF MUNI (https://is.muni.cz/do/mu/Uredni_deska/Predpisy_MU/Pravnicka_fakulta/Vnitri_predpisy/Disciplinari_rad/DISCIPLINARNI_RAD_PrF_s_podpisem.pdf), který upravuje složení fakultní disciplinární komise.

⁹⁴ K tomu srov. značně detailnější úpravu podle navrhované novely zákona o vysokých školách, která je v době psaní práce v připomínkovém řízení; dostupná zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>

Limity autonomní normotvorby vysokých škol v procesních otázkách se komplexně a detailně zabývá Kudrová a z její práce lze do značné míry vycházet.⁹⁵ Klíčovým východiskem pro obsah vnitřních předpisů vysokých škol je především požadavek čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, tedy aby byly povinnosti osobám (zde adresátům veřejnosprávního působení) ukládány toliko zákonem nebo na jeho základě.⁹⁶ V tomto směru vykazují vnitřní předpisy vysokých škol a dalších subjektů zájmové samosprávy značnou podobnost s obecně závaznými vyhláškami územních samosprávných celků⁹⁷ – lze tedy přiměřeně odkázat i na bohatou judikaturu Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí.⁹⁸

Jak uvádí Kudrová, vnitřní předpisy vysokých škol jsou typicky, byť ne vždy, vydávány na základě zákonného zmocnění.⁹⁹ Základem pro jejich obsah je podzákonný, výkonný a nařizovací charakter vysokoškolské samosprávy.¹⁰⁰ Důsledkem ústavních východisek je podle Kudrové to, že autonomní procesní úprava vysokých škol může toliko poskytnout podřazeným subjektům práva nad rámec zákona, popřípadě musí jít o úpravu neutrální (technickou).¹⁰¹

Příkladem autonomní procesní úpravy, kterou lze hodnotit jako přípustnou z důvodu zvýhodnění účastníků, může být například prodloužení pětidenního předstihu předvolání vzhledem k danému úkonu (§ 59 věta druhá SprŘ). Dozajista nic nebrání vysokým školám stanovit lhůtu

⁹⁵ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 78–102.

⁹⁶ Dvořáček. *Právní povaha předpisů zájmové samosprávy*, s. 883. Blíže též např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 4. 2003, č. j. 28 Ca 152/2001-58.

⁹⁷ Toto srovnání činí např. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2011, č. j. 5 Ao 1/2011-22 („*Stavovský předpis má charakter právního předpisu a teoreticky má značnou podobu s obecně závaznými vyhláškami územní samosprávy.*“).

⁹⁸ Z novější judikatury např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17, včetně disentu a samozřejmě celá řada dalších rozhodnutí.

⁹⁹ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 78. „Inominátní“ vnitřní předpisy vysoké školy lze vydat, pokud jsou předpokládány statutem vysoké školy či fakulty [§ 17 odst. 1 písm. k) a § 33 odst. 2 písm. f) ZVŠ]. I ony však musí mít podzákonný charakter.

¹⁰⁰ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 94.

¹⁰¹ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 95.

delší¹⁰² – takový přístup by ostatně bylo možno vnímat jako dispozici s rozsahem správního uvážení (jeho zúžení), které vysoké škole (respektive jejím orgánům) svěřuje zákon v tomto ustanovení.

Za úpravu technickou (neutrální) považuje Kudrová například stanovení formálních požadavků na dokumenty, přičemž takové normy mohou být obsaženy i v interních aktech, které nemají povahu vnitřních předpisů vysoké školy či fakulty.¹⁰³ Takovou úpravu lze opět nalézt například v Disciplinárním řádu pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci.¹⁰⁴

Za technickou úpravu by bylo možno považovat i bližší specifikaci toho, jak jedná a rozhoduje disciplinární komise jako kolegiální orgán (např. pořadí hlasování jednotlivých členů).¹⁰⁵ Taková úprava by však také mohla být obsažena i v jednacím řádu kolegiálního orgánu (§ 134 odst. 5 SprŘ), který si tento orgán stanoví sám.¹⁰⁶ I tento jednacím řád je tak nutno považovat za specifický zdroj úpravy disciplinárního řízení.¹⁰⁷ V případě Masarykovy univerzity nese část třetí Disciplinárního řádu pro

¹⁰² To ostatně činí například Disciplinární řád pro studenty Univerzity Palackého v Olomouci ve svém čl. 3 odst. 2, který požaduje, aby byl student „pozván“ k ústnímu jednání nejméně 14 dní před „zasedáním“ disciplinární komise.

¹⁰³ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 97–98.

¹⁰⁴ Jeho čl. 3 odst. 9 věta druhá stanoví: „*Disciplinární komise vypracuje rovněž návrh textu rozhodnutí s náležitostmi a v minimálním rozsahu podle metodického pokynu rektora a předloží jej rektorovi/děkanovi spolu s návrhem podle odstavce 8 a protokolem podle odstavce 10.*“

¹⁰⁵ Ustanovení § 134 odst. 3 věty druhé SprŘ pouze požaduje, aby předseda hlasoval jako poslední. Vnitřní předpis by tak mohl například stanovit, že členové-studenti hlasují před členy-akademickými pracovníky (srov. úpravu v § 127 odst. 4 větě druhé zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle níž mladší soudci hlasují před staršími).

¹⁰⁶ Pro tento závěr např. Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád: komentář*, s. 718.

¹⁰⁷ Úprava jediného procesního postupu tak může v jisté fázi vycházet až z pěti pramenů souběžně, a to z a) zákona o vysokých školách b) správního řádu c) univerzitního disciplinárního řádu d) fakultního disciplinárního řádu a e) jednacím řádu disciplinární komise. Vedle toho připadá v úvahu ještě případné analogické použití přešupkového zákona pro některé hmotněprávní otázky, jako je např. zavinění. Tento fakt, v kombinaci s absencí právního vzdělání v případě valné většiny členů disciplinárních komisí, vyvolává pochybnosti o přehlednosti takového řešení.

studenty Masarykovy univerzity název „Jednací řád disciplinární komise“, přičemž je na tuto část odkazováno i v disciplinárních řádech fakult.¹⁰⁸ Komentářová literatura uvádí, že ke stanovení jednacího řádu kolegiálního orgánu někým jiným než samotným kolegiálním orgánem je zapotřebí zákonné zmocnění,¹⁰⁹ které v zákoně o vysokých školách absentuje.¹¹⁰ Vzhledem k specifické samosprávné povaze veřejných vysokých škol a jejich vnitřních předpisů však lze toto řešení (úpravu jednacího řádu ve vnitřním předpise) patrně přijmout, neboť je tím opět toliko disponováno s diskrecí svěřenou orgánu vysoké školy zákonem (přičemž disciplinární komisi nic nebrání přijmout jednací řád podle § 134 odst. 5 SprŘ v otázkách, které jednací řád obsažený v disciplinárním řádu neupravuje).

Lze uzavřít, že byt' jsou meze autonomní normotvorby vysokých škol v procesních otázkách relativně omezené, přesto ji lze považovat za významnou součást úpravy dané problematiky, a to i s ohledem na stručnost a kusost úpravy podle zákona o vysokých školách. Konkrétní zhodnocení souladu některých ustanovení zkoumaných disciplinárních řádů se zákonem bude předmětem výkladu v rámci pojednání o jednotlivých institutech disciplinárního řízení.

3.2 Organizace veřejné správy na úseku disciplinárního řízení

Zákon o vysokých školách člení vysoké školy na veřejné, soukromé a státní.¹¹¹ Druhým rozdělením užívaným zákonem je rozlišování vysokých škol univerzitních a neuniverzitních.¹¹² Neuniverzitní vysoká škola

¹⁰⁸ Např. čl. 5 DŘ PrF MUNI.

¹⁰⁹ Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád: komentář*, s. 718.

¹¹⁰ Na rozdíl např. od jednacího řádu akademických senátů či vědeckých rad, které mají povahu vnitřních předpisů [§ 17 odst. 1 písm. c) a e) a § 33 odst. 2 písm. c) a d) ZVŠ]. Zákonné zmocnění pro stanovení jednacího řádu kolegiálního správního orgánu jiným orgánem se vyskytuje např. v § 194 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹¹ Viz ustanovení § 2 odst. 7 ZVŠ. Státní vysoké školy se dále dělí na vojenské a policejní.

¹¹² Viz ustanovení § 2 odst. 3–5 ZVŠ.

se vyznačuje především tím, že se nečlení na fakulty¹¹³ a uskutečňuje pouze bakalářské a případně magisterské studijní programy (§ 2 odst. 5 ZVŠ).¹¹⁴

Obě tato rozdělení mají samozřejmě vliv také na to, jak jsou na jednotlivých druzích vysokých škol konstituovány orgány podílející se na disciplinárním řízení. Zákon o vysokých školách však komplexní úpravu organizace správních orgánů na úseku disciplinárního trestání předepisuje pouze v případě veřejných vysokých škol.

U vysokých škol soukromých totiž zákon v zásadě rezignuje na jakoukoli organizační úpravu a určení soustavy orgánů soukromé vysoké školy ponechává zcela na vnitřní normotvorbě (viz § 41 odst. 1 ZVŠ).¹¹⁵ Soukromé vysoké školy se však zpravidla inspiroují organizační strukturou veřejných vysokých škol.¹¹⁶

¹¹³ Ani univerzitní vysoká škola se nemusí členit na fakulty (např. Akademie výtvarných umění v Praze je univerzitní vysokou školou nečleněnou na fakulty), disponuje však možností tohoto členění využít.

¹¹⁴ Typickým příkladem veřejné vysoké školy neuniverzitní je například Vysoká škola polytechnická Jihlava.

¹¹⁵ Tato situace by se měla podstatně změnit, pokud bude přijata navrhovaná změna zákona o vysokých školách – v této práci již několikrát zmiňovaná (<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>). Podle stavu po novele by zákon o vysokých školách nově detailně upravoval orgány soukromé vysoké školy (§ 40a a násl.) i orgány fakulty soukromé vysoké školy (§ 42d a násl.), a to v zásadě obdobně jako u veřejných vysokých škol. Novela počítá s disciplinárními komisemi „celoškolními“ (§ 40h) i fakultními (§ 42j), a to jako orgány obligatorními (s výjimkou situace, kdy jsou všichni studenti zapsáni na fakultách – pak se nezřizuje celouniverzitní disciplinární komise podle navrhovaného § 40h odst. 4). Rozdíl oproti veřejným vysokým školám by podle nové úpravy spočíval v tom, že na soukromých vysokých školách by členy disciplinárních komisí mohl za některých situací jmenovat rektor či děkan sám, a to s ohledem na to, že zřízení akademického senátu či akademického senátu fakulty není obligatorní (§ 40a odst. 1 písm. d) a § 42d odst. 1 písm. a) navrhovaného znění).

¹¹⁶ Viz např. soustavu akademických orgánů podle čl. 7 odst. 3 Statutu Metropolitní univerzity Praha, o.p.s. (dostupného zde: <https://dokumenty.mup.cz/web/statut.pdf>) či podle čl. 8 odst. 2 Statutu vysoké školy CEVRO Institut, z. ú. (dostupného zde: <https://www.cevroinstitut.cz/wp-content/uploads/2022/04/statut-ci.pdf>). Obě soukromé vysoké školy zřizují disciplinární komise v zásadě na stejných principech

V případě státních vysokých škol platí, že se na ně uplatní ustanovení části druhé zákona o vysokých školách (tedy úprava pro veřejné vysoké školy) s vyloučením některých dílčích ustanovení (blíže viz § 95 odst. 1 věta první *in fine* ZVŠ). Mezi vyloučená ustanovení však nepatří ta, která by se týkala disciplinárních komisí či dalších orgánů participujících na disciplinárním řízení (zejm. § 13 a § 31 a také § 10 a § 28 ZVŠ). Lze tedy uzavřít, že organizační úprava na státních vysokých školách je totožná s tou na veřejných vysokých školách.

Z výše nastíněných důvodů se následující výklad zaměří pouze na disciplinární orgány veřejných vysokých škol, kterými jsou disciplinární komise vysoké školy a fakulty, rektor a děkan.

3.2.1 Disciplinární komise

Disciplinární komise vysoké školy (§ 13 ZVŠ) a disciplinární komise fakulty (§ 31 ZVŠ) představují jediné správní orgány¹¹⁷ v rámci veřejných vysokých škol specializované výhradně na disciplinární řízení. Zákon je řadí mezi orgány samosprávné (§ 7 odst. 1 písm. e) a § 25 odst. 1 písm. d) ZVŠ), z čehož lze usuzovat, že i prostřednictvím disciplinárních komisí a zastoupení v nich se členové akademické obce mohou podílet na správě vysoké školy či fakulty. V případě, že jsou všichni studenti dané vysoké školy zapsáni na fakultách, disciplinární komise vysoké školy se nezřizuje (§ 13 odst. 4 ZVŠ).

Úkolem disciplinárních komisí je projednávat disciplinární přeštky studentů a předkládat návrh na rozhodnutí rektorovi či děkanovi (§ 13 odst. 3 a § 31 odst. 3 ZVŠ).

Jakkoli by bylo možno představit si konstrukci, podle níž disciplinární řízení vedou souběžně dva správní orgány (disciplinární komise a děkan/rektor společně), popřípadě konstrukci spočívající v tom, že příslušnost k vedení řízení se v jeho průběhu mezi těmito orgány přesouvá, jako nejpřesvědčivější se jeví závěr, že disciplinární komise není

jako školy veřejné (čl. 26 Statutu v prvním případě a čl. 19 Statutu v případě druhém ve spojení s příslušnými disciplinárními řády).

¹¹⁷ Jakkoli disciplinární komise nerozhodují ve věci samé, nepochybně vykonávají „působnost v oblasti veřejné správy“ (§ 1 odst. 1 SprŘ), kterou je nutno rozumět mocensky nadřazené postavení při výkonu veřejné správy ve sféře veřejné moci (viz Potěšil, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 7–8).

orgánem vedoucím disciplinárního řízení, neboť je jím toliko děkan či rektor. Jedním z východisek správního řízení totiž je, že jej vede vždy jen jeden správní orgán.¹¹⁸

Jak poznamenává Kudrová, postavení disciplinárních komisí připomíná postavení dotčeného orgánu a jimi překládaný návrh nese některé rysy závazného stanoviska.¹¹⁹ Lze též vidět jisté paralely mezi disciplinární komisí a rozkladovou komisí podle § 152 odst. 3 správního řádu.¹²⁰

Správní řád poskytuje definici závazného stanoviska v § 149 odst. 1 – je jím „úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.“ Komentářová literatura¹²¹ i judikatura¹²² zdůrazňují materiální pojetí závazného stanoviska, bez ohledu na jeho označení. Je též záhodno poznamenat, že závazná stanoviska znal právní řád již před účinností současného správního řádu.¹²³

¹¹⁸ Toto stanovisko explicitně vyjadřuje např. Malast. Malast, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018, s. 89–90. Konkrétně na s. 90 uvádí: „Z povahy věci však vyplývá, že přezkumné řízení coby řízení správní musí vést vždy jen jeden správní orgán, přičemž který to bude, by mělo vyplynout z příslušné právní úpravy.“ Malast však na předcházející straně přiznává, že v daném směru se vyskytují jisté anomálie, např. v horních předpisech.

¹¹⁹ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 116–117.

¹²⁰ Klíčovým rozdílem, který činí toto porovnání nepřiléhavým, však je, že návrh rozkladové komise oproti návrhu disciplinární komise není pro rozhodující orgán závazný (Mates, P., Kopecký, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015, s. 145), nadto je úkolem rozkladové komise především poskytnout vedoucímu ústředního správního úřadu odborné stanovisko (Mates, Kopecký. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 142), což není úlohou disciplinární komise ve vztahu k děkanovi či rektorovi.

¹²¹ Např. Potěšil a kol. *Správní řád: komentář*, s. 737–738; Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád: komentář*, s. 781 a další.

¹²² Namátkou rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2009, č. j. 2 As 41/2008-77.

¹²³ Srov. např. § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v jeho původním vyhlášeném znění, který dokonce užívá i totožnou terminologii („závazné stanovisko okresního národního výboru“).

Je patrné, že návrh disciplinární komise děkanovi či rektorovi znaky závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu zcela naplňuje. Je vydáván na základě zákona (konkrétně § 13 odst. 3 a § 31 odst. 3 ZVŠ), není rozhodnutím ve správním řízení¹²⁴ a v souladu s § 69 odst. 1 větou poslední ZVŠ závazně determinuje výrok rozhodnutí děkana či rektora ve věci.¹²⁵

Nelze však nevidět i jisté prvky, které pro závazná stanoviska, a tudíž ani pro dotčené orgány,¹²⁶ nejsou obvyklé. Disciplinární komise předně neprosazuje odlišný veřejný zájem od rozhodujícího orgánu.¹²⁷ Disciplinární komise ani nedisponuje zvláštní odborností, kterou děkan či rektor postrádá.¹²⁸

Tyto odlišnosti proto vyvolávají pochybnosti o plné uplatnitelnosti detailní úpravy závazných stanovisek podle správního řádu pro účely disciplinárního řízení. Např. důvodem pro zvláštní úpravu přezkumu závazného stanoviska v rámci odvolání (§ 149 odst. 7 SprŘ) je právě ona specifická odbornost dotčeného orgánu, kterou orgán vedoucí řízení (rozhodující o odvolání) postrádá.¹²⁹ Je však evidentní, že v rámci odvolacího řízení v disciplinárním řízení by takový přezkum návrhu disciplinární komise byl poměrně absurdní.¹³⁰

¹²⁴ Neboť nenaplňuje znaky vymezené v § 67 odst. 1 SprŘ – nekonstituuje ani nedeklaruje práva a povinnosti určité osoby.

¹²⁵ „Rektor nebo děkan nemohou uložit přísnější sankci, než navrhla disciplinární komise.“

¹²⁶ Pevné propojení mezi těmito dvěma instituty vytváří zejména ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) a § 149 odst. 1 věty poslední SprŘ.

¹²⁷ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 117. Samozřejmě pokud za takový odlišný zájem nepovažujeme zájem studentů realizovaný paritním zastoupením v disciplinární komisi.

¹²⁸ K tomu Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 733.

¹²⁹ Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 735.

¹³⁰ Pokud pomineme problematiku určení nadřízeného orgánu disciplinární komise (viz dále), opakování nalézací funkce disciplinární komise v rámci odvolacího řízení by bylo nadbytečné, stejně jako opětovné plnění funkce kontrolní ve vztahu k rozhodujícímu orgánu, nadto pravděpodobně na úrovni vzdálenější od příslušné akademické obce (např. na celouniverzitní úrovni namísto fakultní), což by popíralo smysl disciplinárních komisí jako samosprávných orgánů v rámci fakult.

Je tedy možné uzavřít, že disciplinární komise má v disciplinárním řízení postavení specifického dotčeného orgánu ve smyslu § 136 SprŘ a vydává závazné stanovisko *sui generis*,¹³¹ na které lze užít úpravu podle § 149 SprŘ toliko přiměřeně, pokud vůbec.

Postavením disciplinární komise jako dotčeného orgánu lze vysvětlit i domnělý paradox vyplývající z toho, že podle § 69 odst. 1 ZVŠ zahajuje disciplinární řízení orgán, který jej však nevede. V souladu s § 136 odst. 5 SprŘ totiž mohou orgány vedoucí řízení a dotčené orgány činit společné úkony¹³² s výjimkou vydání rozhodnutí (*a contrario* je tedy možné, aby disciplinární komise participovala i na zahájení řízení před rektorem či děkanem). Ostatně zahájením řízení disciplinární komise pouze reaguje na příslušný návrh rektora či děkana, který následně předává obviněnému studentovi (§ 69 odst. 1 věta třetí ZVŠ) – komise fakticky plní spíše roli prostředníka mezi rektorem/děkanem jako skutečným iniciátorem řízení a účastníkem řízení, tedy obviněným.¹³³

Funkci disciplinární komise v disciplinárním řízení lze spatřovat ve dvou rovinách. První rovina souvisí s postavením disciplinární komise jako akademického samosprávného orgánu. Jakkoli je disciplinární pravomoc nad studenty zákonem svěřena rektorovi či děkanovi, disciplinární komise v tomto směru představuje jistý vyvažující prvek, neboť

¹³¹ Jakkoli lze taková označení považovat za poněkud zprofanovaná.

¹³² Takovým úkonem může být i ústní jednání (viz příslušná pasáž dále).

¹³³ Bez ohledu na použitelnost § 136 odst. 5 SprŘ lze argumentovat i tak, že „zahájením řízení“ disciplinární komisí se v § 69 odst. 1 ZVŠ nemyslí zahájení řízení ve smyslu správního řádu, neboť řízení zahajuje rektor či děkan svým návrhem, který má povahu oznámení ve smyslu § 46 odst. 1 SprŘ. Za původem tohoto zmatení je patrně nutno vidět faktickou situaci v této fázi disciplinárního procesu – rektor či děkan jsou totiž poté, co vypracovali návrh na zahájení řízení a předali ho disciplinární komisi k doručení studentovi, v zásadě nečinní a je na disciplinární komisi (resp. jejím předsedovi), aby nařídila ústní jednání a dále konala ve věci. K rektorovi či děkanovi se věc fakticky „vrací“ až po projednání komisí. Z tohoto pohledu tedy situace může vypadat jako zahajování řízení komisí – nelze však směřovat faktickou aktivitu dotčených orgánů a orgánů vedoucích řízení s tím, před kým je řízení *de iure* vedeno. Ostatně i sám správní řád někdy hovoří o vedení řízení o vydání závazného stanoviska (srov. § 149 odst. 3 SprŘ), byť o vydání závazného stanoviska se samozřejmě žádné správní řízení nevede. Zákonodárce tím pouze popisuje procesní aktivizaci příslušného dotčeného orgánu.

svým závazným návrhem koriguje výkon rektorovy či děkanovy pravomoci. Disciplinární komisi a její působení by tak bylo možno považovat za specifickou formu vnitřní kontroly veřejné správy.¹³⁴ Tato kontrolní funkce disciplinární komise je ještě podřezána paritním zastoupením studentů a akademických pracovníků v komisi (viz dále), čímž se zdůrazňuje nezbytnost konsenzu napříč jednotlivými složkami akademické obce ve věcech disciplinárního trestání.¹³⁵

Druhou funkci disciplinární komise by bylo možno označit jako nalézací či pomocnou. Spočívá totiž v tom, že za řádné zjišťování skutkového stavu v disciplinárním řízení je primárně odpovědná právě disciplinární komise.¹³⁶ Rektor či děkan sice musí nejprve provést sami šetření, které jim umožní učinit závěr o tom, zda vůbec podat návrh podle § 69 odst. 1 věty druhé ZVŠ, dokazování však zpravidla probíhá v rámci ústního jednání před disciplinární komisí.¹³⁷ Rektor či děkan zpravidla využívají výsledků úkonů provedených disciplinární komisí, aniž by tyto úkony museli provádět sami.¹³⁸ Velmi ilustrativně lze v tomto směru ostatně odkázat na míru, s jakou se např. děkani Právnické fakulty Masarykovy univerzity v rozhodovací praxi ztotožňují se závěry disciplinární komise, aniž by prováděli vlastní úkony ve věci.¹³⁹

Zákon o vysokých školách stanovuje, že členy disciplinární komise veřejné vysoké školy jmenuje a odvolává rektor z řad členů akademické obce (§ 13 odst. 1 ZVŠ), a to s předchozím souhlasem akademického

¹³⁴ K tomu např. Kopecký. *Správní právo: obecná část*, s. 412.

¹³⁵ K důvodům paritního zastoupení blíže Jurníková, Kudrová. *Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole*, s. 80.

¹³⁶ Což lze ostatně dovodit i z užití slovesa „projednává“ v § 13 odst. 3 a § 31 odst. 3 ZVŠ.

¹³⁷ Jakkoli nelze rektorovi či děkanovi upřít právo doplňovat dokazování (viz příslušnou pasáž v rámci pojednání o fázích řízení).

¹³⁸ Na tuto situaci mluví i ustanovení § 136 odst. 5 SprŘ („může být v řízení před správním orgánem využito výsledků úkonu dotčeného orgánu, jestliže s tím správním orgánem i dotčený orgán souhlasí a jestliže tím nemůže být účastníkům řízení způsobena újma na jejich právech“). Pokud ovšem půjde o výsledky společného úkonu zmiňovaného v úvodu § 136 odst. 5 SprŘ, pak nebude patrně nutné splnit ani tyto podmínky, neboť již jde o výsledek úkonu orgánu vedoucího řízení, který není nutno „přenášet“.

¹³⁹ Jak vyplývá ze shrnutí disciplinárních řízení publikovaných na: <https://www.law.muni.cz/content/cs/o-fakulte/organizacni-struktura/organy-fakulty/disciplinari-komise/pripady-projednane-disciplinari-komisi/>

senátu vysoké školy (§ 9 odst. 1 písm. f) ZVŠ). V případě disciplinární komise fakulty pak členy jmenuje a odvolává z řad členů akademické obce fakulty děkan (§ 31 odst. 1 ZVŠ), opět po předchozím souhlasu akademického senátu fakulty (§ 27 odst. 1 písm. f) ZVŠ).

Disciplinární komise představuje kolegiální orgán (§ 134 SprŘ), který je však velmi netypický svým sudým počtem členů.¹⁴⁰ Přesný počet členů však zákon nestanovuje a mohou si ho tak určit vysoké školy či fakulty samy.¹⁴¹ Zákon v současné době stanovuje maximální délku funkčního období členů na dva roky (§ 13 odst. 2 a § 31 odst. 2 ZVŠ). Připravovaná novela zákona o vysokých školách nicméně toto omezení odstraňuje.¹⁴²

¹⁴⁰ Kolegiální správní orgány mají typicky lichý počet členů, a to i s ohledem na zabránění situacím, kdy takový orgán není schopen přijmout usnesení z důvodu rovnosti hlasů. Například přestupkový zákon ve svém § 61 odst. 3 vyžaduje, aby komise pro projednávání přestupků měla lichý počet členů. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání má podle § 7 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, 13 členů. Rada Českého telekomunikačního úřadu má pět členů podle § 107 odst. 1 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a tak dále. Naopak sudý počet členů mají kárné senáty Nejvyššího správního soudu rozhodující v kárném řízení proti soudcům, státním zástupcům a soudním exekutorům (viz § 4 odst. 1, § 4a odst. 1 a § 4b odst. 1 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁴¹ Disciplinární komise Právnické fakulty Univerzity Karlovy má šest členů (čl. 2 odst. 1 DŘ PrF UK, dostupného zde: <https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/uploads/files/06%20Disciplin%C3%A1rn%C3%AD%20%C5%99%C3%A1d%20pro%20studenty%20PF%20UK.pdf>). Disciplinární komise Právnické fakulty Masarykovy univerzity má čtyři členy (čl. 4 odst. 2 DŘ PrF MUNI). Disciplinární komise Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci má šest členů (čl. 2 DŘ UPOL). Konečně disciplinární komise Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni má šest členů (čl. 2 odst. 1 DŘ FPr ZČU).

¹⁴² Navrhované znění § 13 odst. 2 a § 31 odst. 2 pouze stanoví, že délku funkčního období určí vnitřní předpis vysoké školy, respektive fakulty. Viz <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>

Nad rámec zákona pak řada vnitřních předpisů vysokých škol zavádí také institut náhradníků.¹⁴³ Jakkoli zákon o vysokých školách s tímto řešením nepočítá, nelze ho patrně považovat za nezákonné, a to i s ohledem na fakt, že vysoké školy, potažmo fakulty jsou oprávněny v zásadě dle libosti určit počet členů disciplinární komise. Stejně tak je evidentní, že tato situace nespadá pod rozsah práva na zákonného soudce ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny.¹⁴⁴ Nelze také nevidět praktičnost tohoto řešení, neboť zejména na menších fakultách by při absenci náhradníků mohlo dojít až k paralýze disciplinární komise například v situaci, kdy by část členů byla vyloučena z projednávání věci (§ 14 SprŘ užitý podle § 158 odst. 1 a § 154 SprŘ).¹⁴⁵

Disciplinární komise si ze svých členů volí a odvolává svého předsedu (§ 13 odst. 1 věta poslední a § 31 odst. 1 věta poslední ZVŠ). Předsedou tak může být jak člen-akademický pracovník, tak člen-student, jakkoli první možnost bude zřejmě v praxi častější. Některé disciplinární řády (např. čl. 14 odst. 4 DŘ MUNI) předpokládají i funkci místopředsedy.¹⁴⁶ Role předsedy či osoby jednající namísto něj je klíčová především v tom ohledu, že podle § 134 odst. 1 věty druhé SprŘ¹⁴⁷ činí úkony, které nejsou rozhodnutími,¹⁴⁸ a také vydává některá usnesení samostatně.

O tom, jakým způsobem disciplinární komise přijímá usnesení, bude pojednáno v příslušné pasáži o dané fázi disciplinárního řízení.

¹⁴³ Zná jej úprava pražská (čtyři náhradníci podle čl. 2 odst. 1 DŘ PrF UK), brněnská (dva náhradníci podle čl. 4 odst. 2 DŘ PrF MUNI) i plzeňská (šest náhradníků podle čl. 2 odst. 1 DŘ FPr ZČU). Pouze olomoucká úprava s institutem náhradníků nepočítá.

¹⁴⁴ K tomu přiměřeně např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3627/12.

¹⁴⁵ Je totiž otázkou, do jaké míry je u disciplinární komise uplatnitelný postup podle § 14 odst. 5 věty poslední a § 131 odst. 4 SprŘ.

¹⁴⁶ Zákonným podkladem pro tuto funkci by ostatně mohlo být ustanovení § 134 odst. 1 věta první *in fine* SprŘ („*popřípadě člen, na němž se orgán usnese*“).

¹⁴⁷ Samozřejmě opět ve spojení s § 158 odst. 1 a § 154 SprŘ.

¹⁴⁸ Zde je patrně myšleno rozhodnutí *largo sensu*, tedy jak rozhodnutí *stricto sensu* (§ 67 SprŘ), tak usnesení (§ 76 SprŘ). Viz Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád: komentář*, s. 715.

Poslední otázkou související s disciplinární komisí, které bude v této části věnována pozornost, je otázka určení jejího nadřízeného orgánu. Klíčové oprávnění nadřízeného orgánu disciplinární komise představuje především možnost přezkoumávat z moci úřední její návrhy rektorovi či děkanovi.¹⁴⁹ Nadřízený správní orgán však hraje významnou roli např. i v rámci opatření proti nečinnosti (§ 80 SprŘ) a v dalších otázkách.¹⁵⁰

Jelikož zákon o vysokých školách nadřízený orgán ani jedné z disciplinárních komisí nestanovuje, je nezbytné aplikovat ustanovení § 178 SprŘ. Vztah mezi oběma odstavci tohoto ustanovení zásadně spočívá v přednostní aplikaci odstavce 1 a případné podpůrné aplikaci odstavce 2.¹⁵¹ Zákon však nestanovuje žádný odvolací orgán disciplinárních komisí podle odstavce 1. Další pravidla podle obou odstavců pak splývají v jedno, totiž že nadřízeným orgánem je orgán pověřený výkonem dozoru.¹⁵²

¹⁴⁹ A to podle § 149 odst. 8 SprŘ, pokud přijmeme tezi, že návrh disciplinární komise je závazným stanoviskem a že tato úprava se na něj vztahuje. Pokud tuto tezi nepřijmeme, pak je k přezkumu v souladu s § 158 odst. 2 a § 156 odst. 2 SprŘ příslušná sama disciplinární komise. I v takovém případě by však mohlo dojít k atrakci příslušnosti nadřízeným orgánem v důsledku nečinnosti podle § 80 odst. 4 písm. b) SprŘ, jak uvádí Malast. *Přezkumné řízení*, s. 179. Ke vztahu přezkumného řízení a postupu podle § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ, který podle některých názorů aplikaci přezkumných postupů podle správního řádu vylučuje, viz pasáž o dozorčích prostředcích níže.

¹⁵⁰ Mohlo by jít např. o již zmiňovanou delegaci podle § 131 odst. 4 SprŘ z důvodu vyloučení všech členů kolegiálního orgánu. V takovém případě se neužijí ustanovení zabraňující delegaci v případě samostatné působnosti územních samosprávných celků (§ 131 odst. 3 SprŘ *a contrario*), nepřipadá tedy v úvahu ani dovozovat analogicky obdobnou „ochranu“ pro jiné typy samospráv. Zajímavou otázkou je v tomto směru v případě zájmové samosprávy určení správního orgánu, „jehož správní obvod sousedí se správním obvodem nezpůsobilého správního orgánu“ – patrně by bylo nezbytné toto pravidlo ignorovat (k tomu viz. Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 645). Je však otázkou, zda lze vůbec např. disciplinární komise jiných fakult považovat za „jiné věcně příslušné správní orgány“.

¹⁵¹ Viz § 178 odst. 2 věta první SprŘ.

¹⁵² Názor o totožnosti tohoto kritéria v obou odstavcích v případě „jiné veřejnoprávní korporace“ (přičemž se lze domnívat, že obdobný závěr lze aplikovat i na orgán takové korporace) zastávají např. Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 885.

Ani toto kritérium však problém příliš neobjasňuje. Není totiž zřejmé, zda dozor představuje personální oprávnění děkana a rektora odvolávat členy disciplinární komise (§ 13 odst. 1 a § 31 odst. 1 ZVŠ), neboť pouhé ovlivnění personálního složení orgánu patrně nelze považovat za dozor nad jeho činností.¹⁵³ Nadto nedává valného smyslu, aby nadřízeným orgánem disciplinární komise byl orgán, který má disciplinární komise při výkonu jeho pravomoci kontrolovat a usměrňovat.¹⁵⁴

V případě disciplinární komise fakulty lze uvažovat o akademickém senátu vysoké školy jakožto nadřízeném orgánu, a to s ohledem na § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ.¹⁵⁵ Takové řešení odmítá Kudrová, a to s poukazem na to, že akademický senát jako kolegiální orgán není způsobilý rozhodovat v individuálních věcech – provádí proto jakousi teleologickou redukci a omezuje působnost tohoto ustanovení pouze na oblasti mimo správní řízení.¹⁵⁶ Judikatura však k této otázce později přijala opačný postoj.¹⁵⁷ Nadto lze upozornit na fakt, že akademický senát je jediným

¹⁵³ Asi stěžít bychom například z ustanovení § 6 odst. 2 zákona ČNR č. 6/1999 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, respektive z čl. 62 písm. k) Ústavy, dovozovali, že prezident republiky je nadřízeným orgánem bankovní rady České národní banky.

¹⁵⁴ Dovedeno *ad absurdum* by pak rektor či děkan mohl s využitím své pozice nadřízeného správního orgánu docílit i zrušení návrhů v disciplinárním řízení, se kterými se neztotožňuje, ale kterými má být podle zákona vázán.

¹⁵⁵ „na návrh rektora zruší vnitřní předpis, rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu součásti veřejné vysoké školy anebo pozastaví jeho účinnost, pokud je tento vnitřní předpis, rozhodnutí nebo úkon v rozporu se zvláštními předpisy nebo vnitřními předpisy veřejné vysoké školy.“

¹⁵⁶ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 127–128. K této otázce viz blíže pasáž věnovanou dozorčím prostředkům v disciplinárním řízení.

¹⁵⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2016, č. j. 7 As 133/2016-54, bod 31 odůvodnění („Podle Nejvyššího správního soudu pravomoc akademického senátu přezkoumat na návrh rektora rozhodnutí některého orgánu součásti veřejné vysoké školy (v nyní projednávaném případě děkana) nelze omezit tím, že z této pravomoci budou vyloučena rozhodnutí podle ust. § 68 zákona o vysokých školách. Pro tento závěr dikce ust. § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách nesvědčí. Ani skutečnost, že rozhodnutí děkana mohlo být na žádost studenta přezkoumáno také podle ust. § 68 odst. 4 citovaného zákona, nevylučuje toto rozhodnutí z případného přezkumu podle ust. § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách.“).

dalším orgánem, v němž jsou zastoupeni (byť ne nutně paritně) akademičtí pracovníci i studenti.¹⁵⁸ Přesto toto řešení není zcela uspokojivé, a to i s ohledem na vázanost oprávnění akademického senátu na návrh rektora, což ztěžuje určení toho, který z obou orgánů vlastně dozor vykonává.

Ještě nejasnější je situace v případě disciplinární komise vysoké školy jako celku. Na ni totiž ustanovení § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ nedopadá. V případě veřejných vysokých škol podle současného znění § 87 odst. 1 písm. l) ZVŠ *a contrario* nepřipadá v úvahu jako nadřízený orgán ani Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Oproti tomu v případě státních vysokých škol by bylo možné uvažovat o tom, že nadřízeným orgánem celoškolské disciplinární komise je Ministerstvo obrany, respektive Ministerstvo vnitra s ohledem na § 95 odst. 8 písm. j) ZVŠ, neboť toto ustanovení neomezuje nadřízené postavení obou ministerstev pouze na řízení vedená v rámci výkonu státní správy jako u veřejných vysokých škol.¹⁵⁹ Opačný názor však vyslovuje judikatura Městského soudu v Praze.¹⁶⁰

Ačkoli nejde o závěr nesporný a neproblematický, je patrně nezbytné uzavřít, že nadřízeným orgánem disciplinární komise fakulty i disciplinární komise vysoké školy jako celku je rektor, zřejmě na základě své zbytkové působnosti podle § 10 odst. 1 ZVŠ.¹⁶¹ Zákon totiž v současnosti jiné uspokojivé řešení neposkytuje. *De lege ferenda* lze v zájmu právní jistoty doporučit, aby byla tato otázka výslovně upravena.

¹⁵⁸ Viz § 8 odst. 1 věta druhá ZVŠ.

¹⁵⁹ Jakkoli je možné upozornit, že disciplinární komise správní řízení ve smyslu § 9 SprŘ nevede.

¹⁶⁰ Viz přiměřeně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2018, č. j. 8 A 131/2015-153, zejm. bod 59 odůvodnění.

¹⁶¹ V případě disciplinární komise fakulty by bylo možné uvažovat i o děkanovi na základě jeho zbytkové působnosti podle § 28 odst. 1 ZVŠ. Proti této tezi však hovoří společná dozorová pravomoc rektora a akademického senátu vysoké školy podle § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ, jakož i kontrolní role fakultní disciplinární komise vzhledem k děkanovi. I proto se jako vhodnější nadřízený orgán jeví spíše rektor. V případě disciplinární komise vysoké školy se zřejmě bohužel střetu nadřízeného postavení rektora s kontrolní funkcí komise vůči němu vyvarovat nelze.

3.2.2 Rektor a děkan

Rektor je monokratickým¹⁶² orgánem stojícím v čele veřejné (i státní) vysoké školy, který jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak (§ 10 odst. 1 ZVŠ). Obdobně děkan je monokratickým orgánem stojícím v čele fakulty, který jedná a rozhoduje v jejích věcech, nestanoví-li zákon jinak (§ 28 odst. 1 ZVŠ).

Již z této základní charakteristiky je patrné, že oproti disciplinárním komisím je působnost těchto dvou orgánů podstatně širší; zaměřme se však toliko na roli rektora a děkana v rámci disciplinárního řízení.¹⁶³

Děkan působí v disciplinárním řízení pouze jako správní orgán prvního stupně – v případě, že obviněný student je zapsán na fakultě (§ 69 odst. 1 ZVŠ). Oproti tomu rektor může působit jako prvostupňový orgán rozhodující o disciplinárním přestupku studenta nezapsaného na fakultě (§ 69 odst. 1 ZVŠ), ale také jako orgán odvolací (§ 68 odst. 5 ZVŠ), přičemž rozhoduje nejen o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí děkana, ale také o odvolání proti svým vlastním prvostupňovým rozhodnutím.¹⁶⁴

V situaci, kdy rektor rozhoduje o odvolání proti svému vlastnímu rozhodnutí, absentuje devolutivní účinek odvolání, který je jinak považován za jeho klíčový znak.¹⁶⁵ Odvolací řízení před rektorem se v takovém případě svou kvalitou blíží spíše rozkladu jakožto řádnému

¹⁶² K tomu stručně např. Kopecký. *Správní právo: obecná část*, s. 79–80.

¹⁶³ Pregnantně roli rektora a děkana v disciplinárním řízení popisují Disciplinární řád pro studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (podle čl. 1 odst. 3: „Disciplinární pravomoc nad studentem náleží děkanovi fakulty“) a Disciplinární řád pro studenty Západočeské univerzity v Plzni (https://akreditace.zcu.cz/wp-content/uploads/2018/10/Disciplinari_rad-ZCU-11-04-2017.pdf; podle čl. 1 odst. 3: „Disciplinární pravomoc nad studentem náleží rektorovi.“). Tyto formulace jsou zajímavé i s ohledem na to, že jejich obdobu v zákoně o vysokých školách nenajdeme. Naopak obdobná formulace se vyskytuje v § 50 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů („Kázeňskou pravomoc mají v celém rozsahu prezident a ministr; v rozsahu stanoveném ve vojenských řádech služební orgány a nadřízení“).

¹⁶⁴ K této zajímavé situaci se vyjádřil například Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2021, č. j. 9 A 86/2018-75, bod 42 odůvodnění.

¹⁶⁵ Viz např. Mates, Kopecký. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 91–92.

opravnému prostředku postrádajícím devolutivní účinek.¹⁶⁶ Podobnosti vykazují i s institutem námitek podle § 88 zákona ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, které jsou taktéž řádným opravným prostředkem bez devolutivního účinku.

Důsledkem určení rektora jako odvolacího orgánu ve věcech rozhodování o právech a povinnostech studentů ustanovením § 68 odst. 5 ZVŠ je samozřejmě také to, že v souladu s § 178 odst. 1 SprŘ je rektor orgánem nadřízeným děkanovi i sobě samému v prvním stupni a plní tak úkoly v rámci přezkumného řízení (§ 95 odst. 1 SprŘ), v rámci opatření proti nečinnosti¹⁶⁷ (§ 80 odst. 1 SprŘ) či v rámci delegace (zejm. § 131 odst. 4 SprŘ).

Otázkou zůstává, kdo je nadřízeným orgánem rektora jakožto odvolacího orgánu.¹⁶⁸ Prvním možným přístupem by mohla být jakási absolutizace ustanovení § 178 odst. 1 SprŘ a určité „monolitické“ vnímání rektora bez ohledu na to, v jakém stupni rozhodování se nachází. V takovém případě by bylo možno dojít k závěru, že nadřízeným orgánem rektora jako orgánu odvolacího je opět rektor.

V případě státních vysokých škol by se mohl nabízet alternativní přístup spočívající v tom, že rektor v pozici odvolacího orgánu již nemá svůj odvolací orgán (§ 91 odst. 1 SprŘ), a nelze proto ani aplikovat § 178

¹⁶⁶ Mates, Kopecský. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 142. Nenalezneme zde však žádný poradní orgán podobný rozkladové komisi podle § 152 odst. 3 SprŘ. Rektor také samozřejmě není ústředním správním úřadem či jeho vedoucím (jakkoli se rozklad vyskytuje i mimo tyto orgány, srov. např. § 5 odst. 2 písm. h) zákona ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů).

¹⁶⁷ Což je zejména ve vztahu k sobě samému minimálně pozoruhodné. K podobným situacím na jiných úsecích veřejné správy viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 3 Ans 2/2011-96, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012-278, bod 38 odůvodnění, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2021, č. j. 5 As 281/2020-40, body 23 a 24 odůvodnění.

¹⁶⁸ Neboť např. předmětem přezkumného řízení je v souladu s § 94 odst. 1 SprŘ primárně pravomocné rozhodnutí, tedy zpravidla rozhodnutí o odvolání, popřípadě prvostupňové rozhodnutí, proti němuž se nikdo neodvolal (resp. nepodal jiný řádný opravný prostředek). Blíže viz Malast. *Přezkumné řízení*, s. 46–47.

odst. 1 SpŘ. Naopak by bylo možné uvažovat o tom, že s ohledem na § 95 odst. 8 písm. j) ZVŠ je nadřízeným orgánem rektora státní vysoké školy jako odvolacího orgánu Ministerstvo obrany (v případě vojenské školy) či Ministerstvo vnitra (v případě policejní školy). Proti tomuto nazírání však svědčí již výše citovaná rozhodnutí Městského soudu v Praze.¹⁶⁹

Taková konstrukce je ovšem zcela jistě vyloučena u veřejných vysokých škol v důsledku novelizace § 87 odst. 1 písm. l) ZVŠ. Nezbyvá tedy než učinit závěr, že nadřízeným orgánem rektora veřejné vysoké školy (a s ohledem na judikaturu i státní vysoké školy) jako orgánu odvolacího v samostatné působnosti je rektor sám, snad s odkazem na § 10 odst. 1 ZVŠ.¹⁷⁰

Poslední organizační otázkou, kterou je záhodno zmínit v souvislosti s rektorem a děkanem, je institut prorektorů (§ 10 odst. 4 ZVŠ) a proděkanů (§ 28 odst. 5 ZVŠ), kteří jsou jmenováni a odvoláváni¹⁷¹ rektorem či děkanem a v jím určeném rozsahu jej zastupují. Jakkoli je tedy rektor či děkan monokratickým orgánem obsazeným toliko jednou fyzickou osobou, tato skutečnost neznamena, že úkony za tento orgán (a to i ve správním řízení) musí nutně činit sám rektor či děkan. Je možné, aby vedení řízení a rozhodování v něm rektor či děkan delegoval na některého ze svých prorektorů či proděkanů, a to jak *ad hoc*, tak pro neurčitý počet případů.¹⁷² Jak ostatně velmi výstižně uvádí Kudrová: „Ze

¹⁶⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 9. 2018, č. j. 8 A 131/2015-153, zejm. bod 59 odůvodnění.

¹⁷⁰ Tento závěr vyvolává zajímavou situaci, kdy rektor může rozhodovat až čtyřikrát po sobě – v prvním stupni, o odvolání, v přezkumném řízení vedeném o tomto odvolacím rozhodnutí a o odvolání v rámci přezkumného řízení (k odvolání v přezkumném řízení viz Malast. *Přezkumné řízení*, s. 171–173).

¹⁷¹ Jmenování a odvolávání prorektorů a proděkanů není vázáno na souhlas akademického senátu vysoké školy či fakulty, neboť tyto orgány se k tomuto rektorovu či děkanovu záměru toliko vyjadřují (§ 9 odst. 2 písm. b) a § 27 odst. 2 písm. b) ZVŠ).

¹⁷² Např. na Právnické fakultě Masarykovy univerzity i na Masarykově univerzitě jako celku vydává rozhodnutí o přiznání stipendia (§ 68 odst. 1 písm. e) ZVŠ) zpravidla prorektor či proděkan z pověření rektora či děkana. V případě disciplinárních rozhodnutí však zpravidla rozhodují příslušní funkcionáři sami (jakkoli se objevuje např. zastoupení děkana některým z proděkanů na ústním jednání disciplinární komise a podobně). K této otázce viz i judikaturu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 41/2013-37 („*Jestliže tedy žalobami napadená*

systematického výkladu zákona je zřejmé, že prorektor či proděkan není samostatným orgánem nadaným samosprávnou (pravo)mocí či příslušností. Z pohledu vnitřní správy je prorektor či proděkan zástupce rektora či děkana, zpravidla působící na určitém přiděleném úseku. Navenek vystupuje osoba vykonávající funkci prorektora či proděkana v zastoupení rektora či děkana, vykonávajíc přitom „úřad rektora“ či „děkana“.¹⁷³

rozhodnutí vydal jménem rektora v zastoupení prorektor pro záležitosti studentů, je takové rozhodnutí z hlediska funkční příslušnosti vydáno v souladu se ZVŠ.“).

¹⁷³ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 119, pozn. pod čarou č. 295.

4 Průběh disciplinárního řízení

V této kapitole budou představeny jednotlivé instituty disciplinárního řízení, kterým nebyla dosud věnována bližší pozornost v předcházejících pasážích. Smyslem této kapitoly však není zabývat se do detailu jednotlivými instituty správního řízení v obecné rovině a suplovat komentářovou či jinou odbornou literaturu. Pozornost bude věnována především specifikům jednotlivých institutů v rámci disciplinárního řízení a také uplatnitelnosti či neuplatnitelnosti některých institutů předvídaných správním řádem v tomto řízení.

4.1 Postupy před zahájením řízení

Postupy před zahájením správního řízení představují skupinu úkonů správního orgánu, které obecně slouží dvěma účelům, a to:

- zjištění, zda má být řízení zahájeno, nebo
- zajištění průběhu budoucího správního řízení.¹⁷⁴

Vztaženo na problematiku disciplinárního řízení, předmětem postupů před zahájením řízení tedy bude zejména zjišťování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán disciplinární přestupek, a shromažďování podkladů pro přípravu návrhu děkana či rektora ve smyslu § 69 odst. 1 věty první a druhé ZVŠ. Stejně tak může být předmětem postupů před zahájením řízení i zajištění důkazů pro jejich budoucí provedení v rámci disciplinárního řízení.

Zákon o vysokých školách žádné specifické postupy před zahájením řízení neupravuje, snad s výjimkou povinnosti studenta dostavit se na předvolání k projednání studijní záležitosti podle § 63 odst. 3 písm. d) ZVŠ. Tento institut vykazuje jistou podobnost s vysvětlením (§ 137 SprŘ; viz dále), jeho použitelnost je však širší, neboť oproti vysvětlení není omezen pouze na zjišťování důvodů pro zahájení řízení, popřípadě určení rozsahu podkladů pro rozhodnutí (srov. § 137 odst. 1 věty první a druhá SprŘ).¹⁷⁵

¹⁷⁴ Tyto funkce identifikují např. Skulová a kol. *Správní právo procesní*, s. 160.

¹⁷⁵ Pojem „projednání“ též naznačuje jakousi „obousměrnost“ komunikace mezi zúčastněnými, zatímco podání vysvětlení implikuje jen „jednosměrný“ přenos poznatků.

Správní řád relevantní postupy před zahájením řízení upravuje jak ve své části druhé (podnět podle § 42), tak v části třetí (vysvětlení podle § 137 a zajištění důkazu podle § 138). Pro disciplinární řízení jsou naopak bez významu odložení věci podle § 43 (neboť se týká toliko řízení o žádosti, kterým disciplinární řízení není) a předběžná informace podle § 139 (která se míjí s podstatou správního trestání a nadto vyžaduje úpravu ve zvláštním zákoně).

Institut podnětu podle § 42 SprŘ je pro disciplinární řízení klíčový. Jakkoli je totiž možné, aby se děkan či rektor dozvěděl o možném spáchání disciplinárního přestupku sám (např. v rámci své vlastní výuky, vedení či oponentury závěrečné práce a podobně),¹⁷⁶ zpravidla se o něm dozvídá zprostředkovaně od dalších osob.

Ustanovení § 42 SprŘ ukládá správnímu orgánu povinnost podněty přijímat a v případě, že o to jeho původce požádá, informovat ho v zákonné lhůtě o tom, jak s podnětem správní orgán naložil, tedy zda zahájil řízení, nebo ne, popřípadě zda podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.¹⁷⁷ Povinnosti správního orgánu vyřizovat podněty však neodpovídá veřejné subjektivní právo původce podnětu na to, aby došlo k zahájení řízení.¹⁷⁸ Komentářová literatura připomíná, že podnět může podat kdokoli, a to v zásadě v jakékoli formě (byť pro sdělení, jak s ním bylo naloženo, je samozřejmě nezbytné, aby nebyl anonymní).¹⁷⁹

Jediným ze zkoumaných disciplinárních řádů, které podnět výslovně zmiňují, je Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity, který v čl. 5 odst. 2 zdůrazňuje, že podnět může podat kdokoli (tedy např. i osoba mimo akademickou obec) a že podnět se podává děkanovi či rektorovi, tedy osobě s disciplinární pravomocí, která je oprávněna disciplinární řízení zahájit. Lze dovodit, že pokud by byl podnět adresován

¹⁷⁶ V takovém případě by však měla být věnována pozornost tomu, zda není děkan vyloučen z projednávání a rozhodování věci podle § 14 SprŘ.

¹⁷⁷ Pokud s původcem podnětu nejedná jako s účastníkem řízení podle § 46 odst. 1 či § 47 odst. 1 SprŘ.

¹⁷⁸ Viz například usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02; k jisté výjimce z tohoto pravidla srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

¹⁷⁹ Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 220.

disciplinární komisi namísto děkana či rektora, komise¹⁸⁰ by jej musela v souladu s § 42 správního řádu postoupit děkanovi či rektorovi, neboť bez jeho návrhu disciplinární řízení zahájeno být nemůže.¹⁸¹

Jak již bylo předestřeno výše, institut vysvětlení (§ 137 SprŘ) slouží k prověření toho, zda existují důvody k zahájení řízení z moci úřední, zde tedy disciplinárního řízení. Jde o prostředek subsidiární (viz § 137 odst. 1 věta třetí SprŘ).¹⁸² Povinnost podat vysvětlení je možné vynucovat prostřednictvím pořádkové pokuty¹⁸³ či dokonce předvedení. Zároveň se však obdobně uplatní důvody pro odepření svědecké výpovědi (§ 137 odst. 1 *in fine* SprŘ) a záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek (§ 137 odst. 4 SprŘ).¹⁸⁴ V případě křivého vysvětlení předcházejícího disciplinárnímu řízení nelze patrně dovozovat přestupkovou odpovědnost podle § 2 odst. 2 písm. f) zákona o některých přestupcích (neboť nejde o „vysvětlení o přestupku spáchaném jiným“), bylo by však možné uvažovat o naplnění skutkové podstaty podle § 2 odst. 2 písm. a) či b) téhož zákona.

S přihlédnutím k účelu institutu vysvětlení lze očekávat jeho využití zejména rektorem či děkanem před tím, než je podán návrh na zahájení disciplinárního řízení.¹⁸⁵ I proto je poněkud překvapivé, že Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity zmiňuje toliko možnost disciplinární komise využít tento institut (čl. 5 odst. 5). Jakkoli možnost požadovat podání vysvětlení disciplinární komisí nelze zcela vyloučit (§ 154 ve spojení s § 158 odst. 1 SprŘ), lze konstatovat, že tato zmínka spíše

¹⁸⁰ V souladu s § 134 odst. 1 SprŘ by postoupení mohl provést předseda disciplinární komise sám, neboť jde o „úkon, který není rozhodnutím“ – k tomu viz § 76 odst. 1 SprŘ; názor, že jde podle § 42 SprŘ o bezformální postoupení, nikoli o usnesení podle § 12 SprŘ, zastávají i Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 221.

¹⁸¹ Shodně Jurníková, Kudrová. *Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole*, s. 83.

¹⁸² V této subsidiaritě se zrcadlí i některé základní zásady činnosti správních orgánů, zejména lze upozornit na zásadu vyjádřenou v § 6 odst. 2 SprŘ.

¹⁸³ K tomu viz závěr č. 153 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání ze dne 12. 5. 2017.

¹⁸⁴ K rozsahu tohoto zákazu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2016, č. j. 4 As 152/2016-37, bod 20 odůvodnění.

¹⁸⁵ Byť správní řád zná i podání vysvětlení v průběhu řízení, a to v situaci, kdy je řízení přerušeno (viz § 65 odst. 1 SprŘ).

vypovídá o nepochopení zákonné konstrukce disciplinárního řízení a iniciativy v něm.¹⁸⁶

Užití institutu zajištění důkazu (§ 138 SprŘ) je vázáno na splnění dvou kumulativních podmínek, a to důvodné obavy, že později důkaz nebude možné provést vůbec nebo jen s velkými a obtížemi, a dále že lze důvodně předpokládat, že provedení důkazu může podstatně ovlivnit řešení otázky, která je předmětem rozhodování.¹⁸⁷ K zajištění důkazu lze přistoupit z moci úřední, ale i na požádání potenciálního účastníka (§ 138 odst. 1 věta první SprŘ).

Jelikož je zajištění důkazu vázáno na časový úsek do zahájení řízení (§ 138 odst. 1 věta první SprŘ), který je v disciplinárním řízení představován seznámením studenta s návrhem rektora či děkana (§ 69 odst. 1 věta třetí ZVŠ), připadá užití tohoto institutu opět v úvahu především ze strany rektora či děkana. V praxi by mohlo jít například o zajištění svědecké výpovědi studenta, který před konáním ústního jednání odjíždí na zahraniční pobyt.¹⁸⁸ K použitelnosti institutu zajištění důkazu disciplinární komisí lze uvést, že § 138 SprŘ se nevyskytuje ve výčtu ustanovení použitelných obdobně podle § 154 SprŘ; případné zajištění důkazu by tak muselo být subsumováno pod přiměřené použití jiných ustanovení zákona.¹⁸⁹ Přesto užití tohoto institutu disciplinární komisí nelze vyloučit.

4.2 Zahájení řízení

Jak již bylo naznačeno výše v pasáži věnované organizačním otázkám, za nejlépe odpovídající zákonné konstrukci disciplinárního řízení je patrně

¹⁸⁶ Disciplinární komise se ani nemůže odvolávat na § 137 odst. 1 větu druhou SprŘ (např. požadovat vysvětlení za účelem identifikace okruhu svědků), neboť zákon o vysokých školách nestanoví, že lze opatřovat vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí.

¹⁸⁷ K tomu blíže např. Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 693.

¹⁸⁸ Obdobnou situaci uvádí jako příklad aplikovatelnosti institutu zajištění důkazu Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 679.

¹⁸⁹ Je také otázkou, jak posuzovat časovou podmínku „před zahájením řízení“ za situace, kdy jde o postup orgánu podle části čtvrté správního řádu, tedy se žádné řízení nezahajuje. Řešením by mohla být inspirace § 54 odst. 1 *in fine* SprŘ.

nutno považovat takové pojetí, podle něž je orgánem vedoucím celé řízení v prvním stupni děkan či rektor, který je také orgánem řízení zahajujícím. To vše navzdory možnému čtení § 69 odst. 1 ZVŠ, které by mohlo naznačovat, že orgánem zahajujícím a vedoucím řízení je disciplinární komise a v určitý moment¹⁹⁰ před vydáním rozhodnutí dochází k jakési zákonné „cesi“ vedení řízení od disciplinární komise k děkanovi či rektorovi.

Nelze totiž nevidět, že pokud by disciplinární řízení bylo vedeno částečně před disciplinární komisí, nemohlo by ve skutečnosti jít o správní řízení, jak jej chápe § 9 SprŘ. Je evidentní, že ne každé správní řízení musí být nutně ukončeno vydáním deklaratorního či konstitutivního rozhodnutí.¹⁹¹ V případě vedení řízení před disciplinární komisí by však tato možnost pojmově absentovala, neboť disciplinární komise vůbec nedisponuje pravomocí vydat meritorní rozhodnutí (§ 69 odst. 1 věta poslední, § 68 odst. 1 písm. h) ve spojení s § 10 odst. 1 a § 28 odst. 1 ZVŠ, vše *a contrario*).¹⁹²

Zmínku o zahajování řízení disciplinární komisí je tak nutno chápat spíše jako vyjádření toho, že disciplinární komise na návrh rektora či děkana zahajuje ono „projednání“ věci, k němuž je povolána ve smyslu § 13 odst. 3 a § 31 odst. 3 ZVŠ, čili postup podle části čtvrté správního řádu, jehož výsledkem je návrh jakožto podkladový (subsumovaný)¹⁹³ akt pro rozhodnutí rektora či děkana. Ostatně lze upozornit na to, že současné znění ustanovení § 69 odst. 1 ZVŠ není čteno doslova ani v jiných směrech.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Patrně by šlo o okamžik, kdy disciplinární komise předává svůj návrh děkanovi či rektorovi k rozhodnutí.

¹⁹¹ Například usnesení o zastavení řízení podle § 66 SprŘ nenaplňuje znaky rozhodnutí, k jehož vydání ve smyslu § 9 SprŘ správní řízení směřuje.

¹⁹² Přiměřeně srov. argumenty ve vztahu k roli krajských úřadů v řízení o udělení státního občanství, jak je uvádí Malast. *Přezkumné řízení*, s. 87–88.

¹⁹³ Viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, bod 30 odůvodnění.

¹⁹⁴ Prostým jazykovým výkladem současného znění tohoto ustanovení by totiž bylo možno dojít k tomu, že disciplinární řízení studenta zapsaného na fakultě „zahajuje“ na návrh děkana disciplinární komise vysoké školy, nikoli disciplinární komise fakulty. Tento legislativní nedostatek odstraňuje až připravovaná novela, která je nyní v připomínkovém řízení (viz zde:

Disciplinární řízení je řízením z moci úřední, a to přes skutečnost, že iniciační akt děkana či rektora je nazýván „návrh“, který je typicky spojován s projevy zásady dispoziční.¹⁹⁵ Tuto povahu potvrzují i některé disciplinární řády¹⁹⁶ a odpovídá jí i způsob zahájení řízení podle § 69 odst. 1 věty třetí ZVŠ, který v zásadě kopíruje obecný způsob zahájení řízení vedeného *ex officio* podle § 46 odst. 1 SprŘ.

Nabízí se tedy otázka, jaký je vztah návrhu děkana či rektora podle § 69 odst. 1 věty třetí ZVŠ a oznámení o zahájení řízení z moci úřední podle § 46 odst. 1 SprŘ. Některé disciplinární řády s nimi zacházejí jako s dvěma rozdílnými dokumenty.¹⁹⁷ Naopak některé disciplinární řády se samostatným oznámením o zahájení řízení nepočítají a oba dokumenty v zásadě ztotožňují.¹⁹⁸

Jako výstižnější se jeví druhé řešení, tedy takové, které úpravu seznámení se s návrhem děkana či rektora považuje za *lex specialis* k § 46 odst. 1 SprŘ. Tento závěr lze ostatně podpořit i obsahovými náležitostmi obou dokumentů – návrh děkana či rektora musí podle § 69 odst. 1 ZVŠ obsahovat „*popis skutku, popřípadě navrhované důkazy, o které se opírá, jakož i zdůvodnění, proč je ve skutku spatřován disciplinární přestupek.*“ Oznámení podle § 46 odst. 1 SprŘ musí obsahovat „*označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*“

Z povahy věci vyplývá, že návrh děkana či rektora bude s největší pravděpodobností obsahovat údaj, že jeho původcem je děkan či rektor a bude též touto osobou (či osobou vykonávající jeho pravomoci – např. prorektorem či proděkanem) podepsán. Náležitosti výslovně zmiňované v § 69 odst. 1 ZVŠ lze považovat za vymezení předmětu řízení podle § 46 odst. 1 SprŘ. Množina náležitostí podle § 46 odst. 1 SprŘ je tedy zcela

<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>), tím, že do závěru první věty vkládá zmínku o disciplinární komisi fakulty.

¹⁹⁵ Srov. terminologii užitou v § 18 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, kde se namísto žádosti hovoří o návrhu.

¹⁹⁶ Viz např. čl. 5 odst. 4 věta první DŘ MUNI.

¹⁹⁷ Čl. 4 odst. 4 DŘ UK či čl. 5 odst. 4 DŘ MUNI.

¹⁹⁸ Čl. 3 odst. 2 *in fine* DŘ UPOL. Disciplinární předpisy platné na Západočeské univerzitě v Plzni a její Fakultě právnické pouze přebírají zákonnou dikci.

obsažena v množině náležitostí návrhu děkana podle § 69 odst. 1 ZVŠ a oba dokumenty lze ztotožnit.¹⁹⁹

4.3 Průběh řízení v prvním stupni

Není v silách této práce kompletně zmapovat všechny možné modality průběhu disciplinárního řízení – v této podkapitole bude proto věnována pozornost především specifikům doručování v disciplinárním řízení, ústnímu jednání, přijímání návrhu disciplinární komise a vybraným otázkám spojeným s prvostupňovým rozhodnutím.

4.3.1 Některá specifika doručování v disciplinárním řízení

Současné znění zákona o vysokých školách stanovuje pouze drobné odchylky ve vztahu k doručování v disciplinárním řízení.²⁰⁰ Klíčovou je v tomto směru povinnost studenta hlásit vysoké škole nebo její součásti adresu určenou pro doručování nebo adresu své datové schránky (§ 63 odst. 3 písm. b) ZVŠ). Na toto ustanovení navazuje pravidlo podle § 69a odst. 2 ZVŠ, podle kterého nepodaří-li se doručit písemnost v důsledku nesplnění výše uvedené povinnosti studenta, nebo nepodaří-li se písemnost doručit na nahlášenou adresu pro doručování, doručí se daná písemnost veřejnou vyhláškou, aniž by byl ustanovován opatrovník. Ve zbytku se úprava doručování řídí subsidiárně příslušnými ustanoveními správního řádu (§ 19–26).

V zásadě tedy lze v rámci disciplinárního řízení uplatit obecnou hierarchii způsobů doručování, počínaje doručením tzv. krátkou cestou, následovaným prioritním doručováním do datové schránky podle § 19 odst. 1 SprŘ.²⁰¹ Smyslem odchylné úpravy v § 69a odst. 2 ZVŠ je modifikovat pravidlo podle § 32 odst. 3 SprŘ. Toto pravidlo určuje, kdy je nezbytné účastníkovi ustanovit opatrovníka a kdy postačí doručovat

¹⁹⁹ Byť samozřejmě na škodu zákonnosti řízení nebude, když obviněný student obdrží dokumenty dva. K situacím, kdy jiný úkon zároveň plní funkci oznámení o zahájení řízení srov. např. Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 282.

²⁰⁰ Větší odchylky jsou stanoveny pro přijímací řízení a některá další správní řízení vedená vysokou školou, srov. zejména ustanovení § 69a odst. 1 a 3 ZVŠ.

²⁰¹ Přehledně k pořadí způsobů doručování např. Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 128–129, resp. 140–141.

veřejnou vyhláškou, neboť zákonné podmínky pro oba způsoby doručování jsou jinak totožné (§ 25 odst. 1 SprŘ a § 32 odst. 2 písm. d) a e) SprŘ).²⁰²

Jelikož disciplinárně obviněný je typickým případem účastníka, kterému má být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo (§ 32 odst. 3 SprŘ), měl by mu být podle úpravy ve správním řádu ustanoven opatrovník, jestliže se mu prokazatelně nedaří doručovat.²⁰³ V důsledku § 69a odst. 2 ZVŠ ale tomu tak nebude a uplatní se postup podle § 25 odst. 1 a 2 SprŘ včetně patnáctidenní doby, po jejímž uplynutí se písemnost považuje za doručenou.

Takřka kopernikovský obrat v doručování přináší připravovaná vládní novela zákona o vysokých školách, která je v době psaní této práce v připomínkovém řízení.²⁰⁴ Navrhované znění § 69a odst. 1 ZVŠ sice setrvává na „tradičních“ způsobech doručení,²⁰⁵ klíčovými jsou ale především odstavce 2 (týkající se doručování v přijímacím řízení) a odstavec 3 (týkající se doručování v novém řízení o povolení přestupu podle § 54b a v řízeních podle § 68) téhož paragrafu. Tato ustanovení obsahují zmocnění pro to, aby vnitřní předpis vysoké školy stanovil, že ve všech těchto řízeních je doručováno prostřednictvím elektronického informačního systému vysoké školy.²⁰⁶ Podle navrhovaného odstavce 4 doručování prostřednictvím informačního systému deroguje povinnost doručovat do datové schránky a při doručování pomocí informačního systému se nepoužije ustanovení odstavce 6 (které v zásadě odpovídá dnešnímu

²⁰² Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 155.

²⁰³ Sluší se připomenout, že i situace, kdy je účastníkovi řízení doručováno prostřednictvím tzv. fikce doručení (§ 23–24 SprŘ), představují situaci, kdy se „daří doručovat“. Ustanovení opatrovníka a doručování veřejnou vyhláškou jsou tedy metody určené až pro situace, kdy ani doručení prostřednictvím fikce není možné, viz Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 155–156.

²⁰⁴ Blíže zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>

²⁰⁵ „(1) Vysoká škola v řízeních podle § 50, 54b a 68 doručuje písemnosti účastníkům řízení sama nebo prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“

²⁰⁶ Navrhované znění § 69a odst. 3 ZVŠ relevantní pro disciplinární řízení zní: „(3) Stanoví-li tak vnitřní předpis vysoké školy, vysoká škola může v řízeních podle § 54b nebo 68 doručovat písemnosti účastníkům řízení prostřednictvím elektronického informačního systému vysoké školy. Vnitřní předpis vysoké školy může stanovit doručování podle věty první i jen pro některá řízení nebo některé úkony v řízení.“

odstavce 2 a jeho zvláštnímu ustanovení o doručování veřejnou vyhláškou). Podle navrhovaného odstavce 4 se za den doručení při doručování pomocí informačního systému považuje nejbližší pracovní den následující po zpřístupnění písemnosti účastníkovi řízení v elektronickém informačním systému. Novelou nově vložené ustanovení § 69b umožňuje komunikaci v opačném směru – stanoví-li tak vnitřní předpis vysoké školy, činí se²⁰⁷ podání vůči vysoké škole prostřednictvím jejího elektronického informačního systému, přičemž takové podání se považuje za podepsané²⁰⁸ a je doručeno²⁰⁹ nejbližší pracovní den po vložení do informačního systému.

Bez zajímavosti není ani zdůvodnění, které pro navrhované změny poskytuje důvodová zpráva k novele na s. 45.²¹⁰

Lze uzavřít, že pokud bude novela skutečně v navrhované podobě schválena,²¹¹ přinese pro vysoké školy, které prostřednictvím svých vnitřních předpisů této možnosti v plné míře využijí, značné zjednodušení doručování napříč všemi správními řízeními, která se studenty vedou, včetně disciplinárního. Bude také jistě zajímavé sledovat, jakým způsobem bude systém doručování prostřednictvím informačního

²⁰⁷ Zdá se, že novela zde zakotvuje výlučnost takového způsobu činění podání – srov. „činí se podání“, nikoli „lze činit podání“ – v takovém případě by šlo o *lex specialis* k § 37 odst. 4 SprŘ.

²⁰⁸ Tedy aniž by bylo zapotřebí využít institutu uznávaného elektronického podpisu podle § 6 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁹ Jak upozorňuje Ministerstvo vnitra ve jedné ze svých připomínek k novele: „Slovo „doručení“ požadujeme nahradit slovem „učinění“. Výraz „doručování“ se týká procesního postupu správních orgánů, oproti tomu podání je „činěno“ (srov. např. § 19 a § 37 odst. 5 správního řádu).“

²¹⁰ „Vysoká škola vykonává funkce správního orgánu, nicméně vztah je založen na svobodném rozhodnutí, zda student do tohoto vztahu vstoupí. Je tak nastavena zjednodušená pozice studenta s ohledem na dobrovolnost vztahu a též na častou nezkušenost studentů s jednáním se správními orgány.“

²¹¹ Novela zatím předpokládá pro změnu ustanovení o doručování účinnost dne 1. 1. 2024 (viz čl. XII návrhu zákona).

systému na jednotlivých vysokých školách uchopen po technické a bezpečnostní stránce.²¹²

4.3.2 Ústní jednání

Ústní jednání představuje do značné míry středobod disciplinárního řízení, a to jak z hlediska platné právní úpravy, tak i jejího faktického uplatňování v praxi. Nezbytnost konání ústního jednání vyplývá z § 69 odst. 1 věty čtvrté ZVŠ.²¹³ Zákon o vysokých školách je tak v tomto směru přísnější než úprava přestupkového řízení (§ 80 PřesZ).²¹⁴

První otázkou, kterou je nezbytné ve vztahu k ústnímu jednání zodpovědět, je, který orgán jej nařizuje a koná – zda disciplinární komise, či rektor nebo děkan. Zákon o vysokých školách totiž v tomto směru explicitně nic nestanoví. Všechny porovnávané disciplinární řády však vychází z toho, že jde o úkon disciplinární komise.²¹⁵ Závěr o tom, že ústní jednání koná disciplinární komise, patrně vyplývá i z požadavku, aby disciplinární komise „projednávala“ disciplinární přestupky (§ 13 odst. 3 a § 31 odst. 3 ZVŠ). Ústní jednání disciplinární komise tedy probíhá v režimu § 49 SprŘ užitého přiměřeně na základě § 158 odst. 1 a § 154 SprŘ.²¹⁶ Nelze ovšem s ohledem na platnou úpravu vyloučit to, že by vlastní ústní jednání konal i rektor či děkan, jakkoli by to zpravidla bylo nadbytečné.²¹⁷

²¹² Jakkoli lze už v současnosti doručovat prostřednictvím informačního systému některá rozhodnutí (podle § 69a odst. 1 a 3 v současném znění), jde vesměs pouze o rozhodnutí pro žadatele příznivá a v rámci několika vybraných agend, jde tedy o rozsah nesrovnatelný s rozsahem, který má být umožněn novelou, nemluvě o § 69b.

²¹³ Toto ustanovení představuje případ, kdy nařízení ústního jednání požaduje zvláštní zákon, jak to předpokládá § 49 odst. 1 SprŘ.

²¹⁴ K fakultativnosti ústního jednání o přestupku srov. Potěšil. *Nařízení ústního jednání o přestupku*, zejm. s. 820–821.

²¹⁵ Viz čl. 5 DŘ UK (kde je užíván termín „zasedání“), čl. 7 odst. 1 DŘ MUNI, čl. 3 odst. 2 a 3 DŘ UPOL a čl. 3 odst. 2 DŘ FPr ZČU.

²¹⁶ Neboť ustanovení § 154 správního řádu neuvádí § 49 o ústním jednání mezi obdobně použitelnými ustanoveními při postupech podle části čtvrté.

²¹⁷ Blíže viz pasáž o prvostupňovém rozhodnutí a možných změnách důkazní situace.

Účast obviněného studenta na ústním jednání je podle zákona obligatorní (§ 69 odst. 1 věta čtvrtá ZVŠ), v nepřítomnosti studenta lze ústní jednání konat pouze tehdy, pokud se student nedostaví, ačkoli byl řádně pozván (§ 69 odst. 1 věta pátá ZVŠ).²¹⁸ Na těchto ustanoveních je dobře patrná distinkce mezi § 49 odst. 1 SprŘ (který hovoří o uvědomění účastníků o ústním jednání zásadně alespoň s pětidenním předstihem) a § 59 SprŘ (který hovoří o předvolání osoby, jejíž osobní účast je při úkonu nutná, zásadně alespoň s pětidenním předstihem). Rozdíl mezi oběma ustanoveními správního řádu spočívá v tom, že první slouží k umožnění účasti účastníka, v případě druhém jde o povinnost určité osoby (ne nutně jen účastníka, např. i svědka) dostavit se.²¹⁹

S ohledem na obligatornost přítomnosti obviněného studenta, která plyne *ex lege*, je tedy namístě jej předvolávat podle § 59 SprŘ, nikoli pouze uvědomovat o ústním jednání podle § 49 odst. 1 SprŘ, neboť v případě obviněného vždy půjde o „osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná“.²²⁰ Z toho pohledu lze vnímat jako problematické, že zákon o vysokých školách hovoří o „pozvání“ obviněného studenta.²²¹ Lze však dovodit, že tímto „pozváním“ je myšleno předvolání, neboť se u něj počítá s institutem omluvy, který samozřejmě v kontextu uvědomění podle § 49 odst. 1 SprŘ postrádá smyslu.²²²

²¹⁸ Z toho lze dovodit, že od ústního jednání nelze v případě neomluvené neúčasti obviněného studenta upustit – musí se konat, pouze jej lze konat v jeho nepřítomnosti.

²¹⁹ Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 339.

²²⁰ Což si neprotiřečí s možností konat ústní jednání v nepřítomnosti obviněného – k výkladu pojmu „nutná“ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2011, č. j. 2 As 36/2010-58 („*Pojem nutnosti není možno vykládat jako podmínku sine qua non, tedy že by snad zaviněná neúčast předvolaného vždy bránila rozhodnutí ve věci; ostatně právě zákonná možnost rozhodnout bez účasti obviněného z přestupku, je toho jasným dokladem.*“)

²²¹ Tuto terminologii dále přebírají čl. 5 odst. 2 DŘ UK, čl. 3 odst. 2 DŘ UPOL a čl. 3 odst. 2 DŘ FPr ZČU. Jediným zkoumaným disciplinárním řádem, který užívá pojmu předvolání, je Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity ve svém čl. 7 odst. 2.

²²² K náležitostem řádné omluvy blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013-23, bod 15 odůvodnění.

Předvolání k ústnímu jednání bude zpravidla obviněnému doručováno společně s návrhem rektora či děkana na zahájení řízení.²²³ V případě nedostavení se bez náležité omluvy nelze vedle konání ústního jednání v nepřítomnosti vyloučit ani uplatnění institutů předvedení (§ 60 SprŘ) či pořádkové pokuty (§ 62 odst. 1 písm. a) SprŘ), jakkoli jde o prostředky *ultima ratio*, k nimž zpravidla v disciplinárním řízení nebude přístupováno.²²⁴ Lze také upozornit, že některé disciplinární řády prodlužují požadovaný časový předstih předvolání vůči dnu konání ústního jednání z pěti dní (§ 59 SprŘ) na sedm dní (čl. 3 odst. 2 DŘ FPr ZČU), respektive čtrnáct dní (čl. 3 odst. 2 DŘ UPOL).

Ohledně účasti rektora nebo děkana či jejich zástupců na ústním jednání disciplinární komise zákon i zkoumané disciplinární řády mlčí.²²⁵ Rektor či děkan nemá postavení účastníka řízení (§ 68 odst. 2 věta první ZVŠ *a contrario*), což ostatně plyne i z toho, že je orgánem vedoucím disciplinární řízení. Například na Právnické fakultě Masarykovy univerzity se však děkan pravidelně účastní ústního jednání disciplinární komise, přičemž zde plní roli ne nepodobnou kárnému žalobci. Zákonný podkladem pro tento postup je nutné patrně spatřovat v § 136 odst. 5 SprŘ.

Zajímavou otázkou je veřejnost ústního jednání disciplinární komise. Jelikož zákon o vysokých školách v tomto směru nic nestanoví, uplatní se obecná úprava podle § 49 SprŘ. Ústní jednání je tedy podle § 49 odst. 2 SprŘ zásadně neveřejné, pokud správní orgán, veden kritérii podle tohoto ustanovení, nerozhodne jinak. Klíčové je ale také ustanovení § 49 odst. 3 SprŘ, které správnímu orgánu ukládá povinnost na požádání účastníka podle § 27 odst. 1 SprŘ vést ústní jednání veřejně, ledaže by tím mohla být způsobena újma ostatním účastníkům.²²⁶ Vzhledem k tomu, že jediným účastníkem disciplinárního řízení je obviněný student (§ 68 odst. 2 věta první ZVŠ), není pojmově možné, aby byla způsobena újma jiným účastníkům. Obviněný student tak v disciplinárním

²²³ Viz § 46 odst. 3 SprŘ a také ustanovení některých disciplinárních řádů (např. čl. 7 odst. 2 DŘ MUNI).

²²⁴ K podmínkám užití těchto institutů viz např. Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 331, 341–342.

²²⁵ Čl. 8 odst. 1 DŘ MUNI pouze vyžaduje seznámení přítomných s návrhem děkana či rektora.

²²⁶ Jak uvádí komentářová literatura (Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 263), v situaci podle § 49 odst. 3 SprŘ nemá správní orgán prostor pro uvážení.

řízení může dosáhnout veřejnosti ústního jednání vždy. Oproti tomu student, který si přeje neveřejné ústní jednání, nemusí nutně v tomto směru uspět, pokud správní orgán postupuje v souladu s § 49 odst. 2 SprŘ.

Do tohoto zákonného rámce nicméně vstupují některé disciplinární řády. Disciplinární řád pro studenty Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni ve svém čl. 3 odst. 2 stanoví, že jednání disciplinární komise je ústní a neveřejné. Je otázkou, zda úmyslem fakultního normotvůrce bylo pouze zopakovat základní pravidlo,²²⁷ od kterého je možné se nadále odchýlit podle § 49 odst. 2 či 3 SprŘ, nebo zda je smyslem tohoto ustanovení disciplinárního řádu vyloučit možnost určit, že ústní jednání bude veřejné.²²⁸

Zcela opačný (a ještě o něco problematičtější) přístup pak lze nalézt v čl. 3 odst. 7 DŘ UPOL, podle nějž část jednání, v níž disciplinární komise zjišťuje skutečnosti související s daným skutkem a provádí dokazování, je veřejná. Pouze návrh komise na rozhodnutí je projednáván v neveřejné části jednání. Pokud by toto pravidlo mělo být chápáno absolutně, pak lze mít silné pochybnosti o jeho zákonnosti, neboť by neumožňovalo disciplinární komisi zohlednit individuálně kritéria podle § 49 odst. 2 SprŘ (zejména ochranu práv účastníků). Mohlo by obstát snad jedině jako instrukce pro disciplinární komisi, aby využívala svého oprávnění konat ústní jednání veřejně v maximální možné míře, ovšem s tím, že v případě kolize s chráněnými zájmy podle správního řádu musí tato instrukce ustoupit.

Hlavním smyslem ústního jednání před disciplinární komisí je provést dokazování,²²⁹ a to v takovém rozsahu²³⁰ a kvalitě, aby byla naplněna zásada materiální pravdy²³¹ vyjádřená v § 3 SprŘ. Disciplinární

²²⁷ Srov. zásadu neveřejnosti jako jednu ze zásad správního řízení podle Skulová a kol. *Správní právo procesní*, s. 84.

²²⁸ V takovém případě by zejména vyloučení postupu podle § 49 odst. 3 a 4 SprŘ mohlo být chápáno jako snížení míry procesních práv poskytovaných účastníkovi, a tedy jako překračování mezi autonomní normotvorby, jak byly vymezeny výše.

²²⁹ Dokazování by ostatně primárně mělo být prováděno při ústním jednání, viz Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 312.

²³⁰ Rozsah skutečností, které je třeba v disciplinárním řízení (a tudíž primárně v rámci posouzení věci disciplinární komisí) zjistit, velmi ilustrativně shrnuje čl. 4 DŘ MUNI.

²³¹ Skulová a kol. *Správní právo procesní*, s. 73–75.

komise postupuje v souladu se zásadou vyhledávací²³² a je povinna i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch disciplinárně obviněného (§ 50 odst. 3 věta druhá SprŘ). Zároveň je obviněný oprávněn navrhopvat důkazy (§ 36 odst. 1 a § 52 SprŘ) a vyjadřovat své stanovisko (§ 36 odst. 2 SprŘ).

Zpravidla bude do fáze ústního jednání před disciplinární komisí soustředěno i naplnění požadavků § 36 odst. 3 SprŘ, tedy poskytnutí možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí jako esenciálního procesního práva účastníka,²³³ a to s ohledem na to, že děkan či rektor před vydáním svého rozhodnutí typicky neprovádí další dokazování a nerozšiřují podklady rozhodnutí. Pokud by tak děkan či rektor učinil, bylo by samozřejmě nezbytné před vydáním rozhodnutí postup podle § 36 odst. 3 SprŘ zopakovat.

Co se týče konkrétních důkazních prostředků, jejich výčet zásadně není omezen (§ 51 odst. 1 SprŘ), nicméně lze očekávat, že v rámci disciplinárního řízení budou patrně nejčastěji využívány důkaz listinou (§ 53 SprŘ – např. výtisk závěrečné práce, která má vykazovat znaky plagiátu) a důkaz svědeckou výpovědí (§ 55 SprŘ – např. studenti či dozorující osoby, které se zúčastnily zkušebního termínu, na němž mělo dojít k podvodnému chování).

Možnost odepřít výpověď (§ 55 odst. 4 SprŘ) se samozřejmě uplatní i v disciplinárním řízení. Vedle ní je záhodno zmínit i příbuzný institut zákazu výslechu (§ 55 odst. 2 a 3 SprŘ). O obou institutech i o důsledcích nepravdivé nebo neúplné výpovědi musí být svědek před výslechem řádně poučen (§ 55 odst. 5 SprŘ).

Zajímavé ustanovení ve vztahu k povinnosti vypovídat jako svědek obsahuje Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity. Ten totiž ve svém čl. 8 odst. 5 tuto povinnost poněkud překvapivě limituje pouze na členy akademické obce a další zaměstnance univerzity, což neodpovídá okruhu osob povinných vypovídat jako svědek podle § 55 odst. 1 SprŘ („každý“).

Tato konstrukce je patrně vyvolána přehnaným lpěním na základní zásadě zájmové samosprávy, a sice že subjekt zájmové samosprávy vykonává svá mocenská oprávnění pouze ve vztahu ke svým členům

²³² Např. Kopecský. *Správní právo: obecná část*, s. 359–360.

²³³ K stěžejnímu významu tohoto práva viz např. Potěšil a kol. *Správní řád*, s. 214.

(popřípadě kandidátům na členství).²³⁴ Tento pohled lze však v plné míře aplikovat pouze na hmotněprávní stránku věci, neboť je evidentní, že setrvávání na této zásadě v rovině procesní je neudržitelné a mohlo by vést až k nemožnosti realizovat příslušná řízení v rámci zájmové samosprávy. Bylo by jistě absurdní, aby např. příslušné orgány České lékařské komory²³⁵ neměly možnost v rámci disciplinárního řízení proti lékaři předvolat za účelem výslechu pacienta, vůči kterému se dotyčný lékař měl dopustit pochybení, a to s poukazem na to, že pacient není členem této komory, a tudíž nepodléhá její pravomoci. Zároveň lze zdůraznit, že povinnost vypovídat jako svědek zde neukládá předpis příslušné veřejnoprávní korporace se svým omezeným personálním dosahem,²³⁶ nýbrž správní řád, tedy zákon. Ustanovení čl. 8 odst. 5 DŘ MUNI je tedy zcela nadbytečné.²³⁷

Lze uzavřít, že není v silách této práce komplexně pojmout značně rozsáhlou problematiku dokazování ve správním řízení – v podrobnostech proto lze odkázat na příslušnou učebnicovou, komentářovou či jinou odbornou literaturu.

4.3.3 Návrh disciplinární komise

Poté, co disciplinární komise provede na ústním jednání v potřebném rozsahu dokazování a shromáždí příslušné podklady, je nezbytné, aby

²³⁴ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 či v kontextu předpisů zájmových samospráv Sládeček. *Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy*, s. 135 („Komorové předpisy nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, tj. obecně zavazovat fyzické a právnické osoby (jako mohou předpisy právní), jejich právní účinky směřují toliko vůči členům konkrétního samosprávného společenství“)

²³⁵ Čestná rada okresního sdružení, resp. čestná rada komory podle § 13 a § 18 zákona ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

²³⁶ K tomu je možné doplnit, že „zaměstnanci univerzity, kteří nejsou členy akademické obce“, jak o nich hovoří čl. 8 odst. 5 DŘ MUNI, vůbec adresáty tohoto vnitřního předpisu nejsou.

²³⁷ Bylo by možné uvažovat o tom, že účelem tohoto ustanovení je umožnit považovat odepření svědecké výpovědi vůči vysokoškolským orgánům za disciplinární přestupek podle § 64 ZVŠ. Taková argumentace (vedle jisté hypertrofie správnětrestní represe) však pomíjí, že disciplinárním přestupkem může být i porušení zákonné povinnosti.

předložila rektorovi (§ 13 odst. 3 ZVŠ) či děkanovi (§ 31 odst. 3 ZVŠ) návrh na rozhodnutí. V této pasáži bude věnována pozornost především pravidlům upravujícím tvorbu vůle disciplinární komise v tomto směru a náležitostem jejího návrhu. O vztahu mezi disciplinární komisí a děkanem či rektorem a povaze návrhu disciplinární komise již bylo pojednáno v předchozí kapitole.

Základní pravidla pro způsob rozhodování kolegiálního orgánu obsahuje § 134 odst. 1 a 2 SprŘ. První odstavec tohoto ustanovení upravuje zejména neveřejnost porady a hlasování a oprávnění členů podávat návrhy usnesení. Podle odstavce druhého je kolegiální orgán způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, přičemž usnesení je přijato nadpoloviční většinou přítomných členů.

Je patrné, že pravidlo uvedené v § 134 odst. 2 SprŘ, jakkoli může být zcela vyhovující pro většinu jiných kolegiálních orgánů, naráží na jisté limity při své aplikaci v podmínkách disciplinárních komisí. Je tomu tak proto, že účelem paritního zastoupení akademických pracovníků a studentů v disciplinární komise je vyvolání nezbytnosti konsenzu napříč oběma složkami akademické obce při jejím rozhodování (viz pasáž o organizaci výše). Uplatnění pravidel podle § 134 odst. 2 SprŘ však vede k tomu, že jedna ze složek akademické obce může velmi snadno přehlasovat tu druhou.²³⁸ Navzdory tomu zákon o vysokých školách nestanovuje zvláštní pravidla pro rozhodování (např. požadavek na přijímání usnesení většinou všech členů komise, nikoli pouze všech přítomných členů).

V praxi obdobným komplikacím brání zejména institut náhradníků, který zavádí některé disciplinární řády a který zpravidla zajišťuje, že disciplinární komise rozhoduje v plném obsazení. Přesto se některé disciplinární řády pokouší o vlastní úpravu většiny pro přijetí usnesení.

Podle čl. 3 odst. 4 DŘ FPr ZČU je pro rozhodnutí o návrhu disciplinární komise zapotřebí většiny hlasů všech členů komise.

²³⁸ Například v případě čtyřčlenné disciplinární komise postačí, aby jeden z členů byl nepřítomen. Disciplinární komise bude za přítomnosti tří členů usnášeníschopná a dva členové-studenti či dva členové-akademičtí pracovníci budou moci většinou přítomných (2-1) rozhodnout i při absenci konsenzu napříč akademickou obcí. Obdobně i u šestičlenných komisí budou tři zástupci jedné složky akademické obce tvořit většinu přítomných při absenci jediného člena složky druhé.

Obdobnou úpravu obsahuje čl. 3 odst. 5 DŘ UPOL. Ten však ještě obsahuje dovětek stanovující, že „*v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas předsedajícího.*“

Zatímco zvýšení potřebné většiny pro rozhodnutí disciplinární komise lze považovat za přípustné řešení v rámci limitů autonomní normotvorby, jak byly vymezeny výše,²³⁹ rozhodující hlas předsedajícího je nutno odmítnout jako konstrukci nezákonnou – popírá totiž rovnost hlasů všech členů kolegiálního orgánu.²⁴⁰

Inspiraci pro řešení problému rovnosti hlasů je naopak nutno hledat v úpravě jiných disciplinárních orgánů složených ze sudého počtu členů, tedy senátů Nejvyššího správního soudu podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 4 odst. 7, § 4a odst. 7 a § 4b odst. 7 vydá v případě rovnosti hlasů senát kárného soudu zprošťující rozhodnutí. Lze se odvolat též na znění § 127 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.²⁴¹

Podnětné a adekvátní řešení tohoto problému ostatně nabízejí Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy ve svém čl. 3 odst. 8, 9 a 11 a Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity ve svém čl. 16 odst. 3. Podle těchto ustanovení disciplinárních řádů hlasuje komise o otázkách v tomto pořadí:

- o vině
- o tom, zda bude uložena sankce

²³⁹ Neboť jde o řešení *in favorem* účastníka řízení, a to v tom smyslu, že pro přijetí pro účastníka méně příznivého závěru je zapotřebí zvýšeného počtu hlasů. Klíčové je v tomto směru zejména sepětí s pravidly pro řešení rovnosti hlasů, která budou popsána dále.

²⁴⁰ Tu dovozují např. Kopecký, Staša a kol. *Správní řád: komentář*, s. 658. Pro odchylné zákonné řešení srov. např. § 74 odst. 10 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁴¹ „(2) Při hlasování rozhoduje většina hlasů. Nelze-li většiny dosáhnout, připočítávají se hlasy obžalovanému nejméně příznivé k hlasům po nich příznivější tak dlouho, až se dosáhne většiny. Je-li sporné, které mínění je obžalovanému příznivější, rozhodne se o tom hlasováním.“

- o druhu sankce (nejprve o vyloučení, poté o podmíněném vyloučení)

Řešením pro případ, že komise nedospěje u některé otázky k usnesení, pak je:

- u hlasování o vině návrh na zastavení řízení²⁴²
- u hlasování o tom, zda bude uložena sankce, návrh, aby bylo upuštěno od jejího uložení
- u hlasování o tom, zda bude uložena sankce vyloučení, hlasování o tom, zda bude uložena sankce podmíněného vyloučení
- u hlasování o tom, zda bude uložena sankce podmíněného vyloučení, návrh, aby byla uložena sankce napomenutí

O náležitostech návrhu disciplinární komise jakožto úkonu podle části čtvrté správního řádu platí, že se budou v zásadě blížit náležitostem rozhodnutí, a to i s ohledem na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu.²⁴³ Na místě bude zejména přiměřená aplikace ustanovení § 68 odst. 3 SprŘ.²⁴⁴

4.3.4 Rozhodnutí v prvním stupni

Bez zbytečného odkladu poté, co obdrží návrh disciplinární komise, je rektor či děkan povinen vydat rozhodnutí ve věci.²⁴⁵ Děkan či rektor vydávají rozhodnutí nejen v případě, kdy je konstatována vina obviněného studenta, ale také v případě, kdy je na místě vydat zprošťující

²⁴² Toto řešení působí v rámci Disciplinárního řádu pro studenty Masarykovy univerzity poněkud nekonzistentně, neboť v jiných případech tento disciplinární řád (podle závěrů této práce nezákonně) umožňuje, aby řízení zastavila sama komise (čl. 9 odst. 2 DŘ MUNI).

²⁴³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2020, č. j. 10 As 275/2018-102, zejm. bod 28 odůvodnění.

²⁴⁴ Přiměřená, neboť jde o aplikaci tohoto ustanovení na základě § 158 odst. 1 a § 154 *in fine* SprŘ.

²⁴⁵ Viz § 71 odst. 1 SprŘ; též čl. 5 odst. 7 DŘ UK a čl. 10 odst. 1 DŘ MUNI.

rozhodnutí. To nabývá v rámci disciplinárního řízení podoby usnesení o zastavení řízení.²⁴⁶

Za nezákonnou je naopak nutno považovat konstrukci, kterou předpokládá čl. 9 odst. 2 DŘ MUNI, tedy že v případě, kdy jsou zjištěny důvody pro zastavení řízení, vydá usnesení o jeho zastavení sama disciplinární komise. Jak bylo však již konstatováno výše, disciplinární komise není v žádné fázi disciplinárního procesu orgánem, který vede řízení, a proto s ním ani nemůže disponovat.²⁴⁷

Ostatně všechny ostatní porovnávané disciplinární řády předpokládají pro tuto situaci zastavení řízení děkanem či rektorem.²⁴⁸

Konkrétními důvody pro zastavení řízení podle § 69 odst. 2 ZVŠ jsou situace, kdy:

- vyjde najevo, že nejde o disciplinární přestupek,
- nepodaří se prokázat, že disciplinární přestupek spáchal obviněný, nebo
- osoba přestala být studentem

Vedle těchto zákonem explicitně předpokládaných důvodů je nutné dovozovat nezbytnost zastavení řízení i v případech, kdy uplynula lhůta podle § 66 ZVŠ.²⁴⁹

²⁴⁶ Viz § 69 odst. 2 ZVŠ ve spojení s § 66 odst. 2 SprŘ (z pohledu tohoto ustanovení jde o situaci, kdy odpadl důvod vedení řízení z moci úřední). Prostor pro aplikaci ustanovení § 66 odst. 2 SprŘ vedle § 69 odst. 2 ZVŠ lze dovozovat i z toho, že zákon o vysokých školách nestanovuje procesní formu pro zastavení řízení. Tou je tedy v souladu s § 66 odst. 2 *in fine* SprŘ usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, a tedy se proti němu nelze odvolat (§ 76 odst. 5 *in fine* SprŘ). Je otázkou, zda by nebylo namísto inspirovat se v této otázce § 86 odst. 2 PřesZ a umožnit v některých případech odvolat se i proti usnesení o zastavení řízení.

²⁴⁷ A to ani prostřednictvím institutu společného úkonu podle § 136 odst. 5 SprŘ, neboť toto ustanovení vylučuje společné vydání rozhodnutí, kterým usnesení o zastavení řízení je.

²⁴⁸ Čl. 3 odst. 11 písm. a) a čl. 5 odst. 8 a odst. 14 DŘ UK, čl. 3 odst. 8 písm. c), d) a e) DŘ UPOL a čl. 3 odst. 5 DŘ FPr ZČU.

²⁴⁹ Čl. 5 odst. 8 DŘ UK či čl. 9 odst. 2 písm. d) DŘ MUNI.

Lze mít za to, že ústavně konformní výklad (zohledňující zejména čl. 40 odst. 5 Listiny²⁵⁰) vyžaduje, aby zastavení řízení z důvodu toho, že nejde o disciplinární přestupek, nebo že se nepodařilo prokázat, že jej spáchal obviněný, vyvolávalo překážku vedení dalšího řízení v téže věci.²⁵¹

V případě zastavení řízení z důvodu toho, že obviněná osoba přestala být studentem, lze ovšem dovozovat, že pokud by se v budoucnu tato osoba opět studentem stala,²⁵² je možné disciplinární řízení pro tentýž skutek vést znovu – samozřejmě za předpokladu, že neuplynula lhůta podle § 66 ZVŠ.²⁵³ Je tomu tak proto, že důvodem pro zastavení řízení v tomto případě není pro obviněného studenta příznivé (zprošťující) posouzení merita věci, nýbrž zánik veřejnoprávního (členského) vztahu mezi akademickou obcí a studentem. Důsledkem přerušování tohoto vztahu je zánik disciplinární pravomoci rektora či děkana nad tímto studentem. Jestliže je však tato pravomoc znovu obnovena, je možné řízení znovu vést.²⁵⁴

S ohledem na to, že přerušování studia osoba přestává být studentem (§ 54 odst. 4 a § 61 odst. 2 ZVŠ), zdá se, že zákonným postupem v rámci disciplinárního řízení je v takovém případě řízení zastavit podle § 69 odst. 2 *in fine* ZVŠ, nikoli řízení přerušovat, jak umožňuje např. Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity ve svém čl. 9 odst. 5.²⁵⁵

²⁵⁰ Ne ovšem čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě, neboť ten na disciplinární řízení nedopadá.

²⁵¹ Obdobně, jako to stanoví § 77 odst. 2 přestupkového zákona. Srov. Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích: komentář*, s. 602 („Tímto rozhodnutím o přestupku budou ovšem také usnesení o zastavení řízení, při kterých bylo správním orgánem posuzováno meritum věci, a odložení věci z obdobných důvodů.“).

²⁵² Samozřejmě na téže vysoké škole, respektive fakultě.

²⁵³ Která však podle tohoto ustanovení neběží po dobu, kdy osoba není studentem (logickým výkladem je nutno dovozovat, že je tím myšleno studentem na příslušné vysoké škole, nikoli obecně).

²⁵⁴ Shodně argumentuje Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 112–113.

²⁵⁵ Samozřejmě druhý problematický aspekt tohoto ustanovení lze spatřovat v tom, že přerušování je opět svěřeno nesprávně disciplinární komisi, nikoli děkanovi či rektovi. K otázce případného přerušování řízení namísto zastavení částečně opačně a pragmatičtěji Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 113–114.

S problematikou toho, v jakém rozsahu je děkan či rektor oprávněn v řízení činit další úkony, zejména doplňovat dokazování, poté, co obdržel návrh disciplinární komise, úzce souvisí otázka rozsahu závaznosti tohoto návrhu pro děkanovo či rektorovo rozhodování.

Podle § 69 odst. 1 věty poslední ZVŠ nemohou rektor či děkan uložit přísnější sankci, než jakou navrhla disciplinární komise. Při zohlednění adekvátních interpretačních východisek²⁵⁶ lze s užitím argumentu *a fortiori*²⁵⁷ dospět k závěru, že jestliže je tímto způsobem rektor či děkan omezen co do výběru sankce, tím spíše je omezen co do výroku o vině – tedy nemůže uznat obviněného studenta vinným, jestliže disciplinární komise navrhla zastavení řízení.

Tato vázanost návrhem disciplinární komise představuje odchylku předpokládanou správním řádem v rámci volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 SprŘ *in principio* ve spojení s odstavcem 1 téhož paragrafu – „*podklady od jiných správních orgánů*“). Stejně tak jde ještě šířeji o zákonem předpokládanou dílčí derogaci zásady materiální pravdy (§ 3 SprŘ).

Z „jednosměrné“ povahy této vázanosti však vyplývá, že směrem k výsledku pro obviněného studenta výhodnějšímu není rektor či děkan zbaven povinnosti zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti (§ 50 odst. 3 SprŘ). Jakkoli v praxi spočívá rozhodovací proces děkana či rektora zpravidla pouze v seznámení se s návrhem disciplinární komise a případných úvahách o volbě adekvátní sankce, nelze výjimečně vyloučit ani to, že v této fázi řízení dojde ke změně důkazní situace, popřípadě se objeví indicie o neúplnosti dokazování provedeného disciplinární komisí. Jestliže nové závěry svědčí pro výsledek pro studenta výhodnější, nic nebrání tomu, aby děkan či rektor sám doplnil dokazování (např. výslechem opomenutého svědka, z něžž plyne nevina obviněného) a vydal rozhodnutí odchylné se od návrhu disciplinární komise.

Problematičtější situací je taková, kdy se napětí mezi zásadou materiální pravdy a vázaností návrhem komise projevuje ve směru opačném, tedy k tíži obviněného studenta. Některé disciplinární řády konstruují oprávnění děkana vrátit věc s odůvodněním disciplinární komisi

²⁵⁶ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004-54, kde je oproti výkladu jazykovému vyzdvihnut především výklad teleologický a systematický.

²⁵⁷ Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 172.

k došetření.²⁵⁸ Takové oprávnění však postrádá zákonný základ a dovozuje mezi děkanem a disciplinární komisí jakousi instanční vazbu, která ovšem neexistuje.

Lze se namísto toho domnívat, že děkan či rektor by měli v případě, jestliže mají za to, že návrh disciplinární komise je nezákonný z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu (zejména z důvodu opomenutí důkazů svědčících pro vinu obviněného) iniciovat jeho přezkum v souladu se správním řádem a zvláštními předpisy. V závislosti na tom, do jaké míry akceptujeme uplatnitelnost ustanovení § 149 SprŘ na návrh disciplinární komise, by mohlo jít o postup podle § 149 odst. 8 SprŘ,²⁵⁹ případně o postup podle § 156 odst. 2 SprŘ.²⁶⁰ U fakultní disciplinární komise by teoreticky připadal v úvahu i postup podle § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ.²⁶¹ Po případném zrušení návrhu disciplinární komise by mělo následovat opakované ústní jednání,²⁶² na kterém by disciplinární komise doplnila dokazování a následně se usnesla na novém návrhu.

Neméně zajímavou otázkou spojenou s prvostupňovým disciplinárním rozhodnutím je to, zda má v jeho rámci být ukládána povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou podle § 79 odst. 5 SprŘ, která je konkretizována v § 6 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným

²⁵⁸ Např. čl. 5 odst. 10 DŘ UK.

²⁵⁹ Který ovšem naráží na nejednoznačné určení nadřízeného orgánu disciplinárních komisí (viz kapitola o organizaci).

²⁶⁰ Který je „atraktivnější“ tím, že bezprostředně nevyžaduje určení nadřízeného orgánu disciplinární komise; ovšem to pouze do té doby, než je řešena otázka podání odvolání proti usnesení podle § 156 odst. 2 SprŘ. K doktrinárním nejasnostem týkajícím se toho, zda je toto usnesení vydáváno ve správním řízení, či nikoli, a zda v takovém řízení je účastník, který by se proti němu mohl odvolat, viz Malast. *Přezkumné řízení*, s. 177–188.

²⁶¹ Blíže ke vztahu tohoto institutu a přezkumných postupů podle správního řádu viz pasáž o uplatnění dozorčích prostředků dále.

²⁶² S více ústními jednáními ostatně počítají i některé disciplinární řády, srov. čl. 8 odst. 1 *in fine* DŘ MUNI.

osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů.²⁶³

Takovýto postup výslovně předvídají některé disciplinární řády,²⁶⁴ oproti tomu v rozhodovací praxi jiných institucí je pomíjen.²⁶⁵

Předně lze upozornit, že § 79 odst. 5 SprŘ svou formulací naznačuje, že uložení paušální náhrady nákladů je při splnění podmínek tohoto ustanovení povinností správního orgánu – nedisponuje v tomto směru žádným uvážením.²⁶⁶ Tento závěr je potvrzen i v několika závěrech ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.²⁶⁷ Přitom je nepochybné, že rozhodnutí v disciplinárním řízení konstatující vinu (i takové, kde je upuštěno od uložení sankce) je rozhodnutím v řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti ve světle citovaných závěrů poradního sboru.

Bylo by dokonce možné uvažovat o tom, že i některá disciplinární řízení ukončená zastavením řízení jsou řízeními, která účastník vyvolal porušením své právní povinnosti (mohlo by jít např. o zastavení řízení z důvodu toho, že osoba již není studentem).²⁶⁸ Je otázkou, jakou má na

²⁶³ Pokud nejde o zvláštní případy předvídané v § 6 odst. 2 této vyhlášky (které nebudou patrně v disciplinárním řízení příliš časté), činí paušální částka nákladů řízení podle § 6 odst. 1 vyhlášky v současnosti 1 000 Kč.

²⁶⁴ Např. čl. 5 odst. 14 *in fine* DŘ UK („*Dalším výrokem děkan uloží studentovi, který byl shledán vinným, povinnost nahradit náklady řízení.*“), přičemž v poznámce pod čarou se odkazuje na příslušné ustanovení správního řádu a prováděcí předpis.

²⁶⁵ Pokud jsou informace autora práce správné, v disciplinárních řízeních vedených na Právnické fakultě Masarykovy univerzity není tato povinnost ukládána.

²⁶⁶ Srov. opačné řešení v následujícím ustanovení (§ 79 odst. 6 SprŘ). Prostor pro správní uvážení je také poskytnut v rámci snížení paušální částky v případech hodných zvláštního zřetele (§ 79 odst. 5 *in fine* SprŘ), ovšem pouze na požádání.

²⁶⁷ Viz závěr č. 36 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 6. 2006 či závěr č. 42 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 18. 9. 2006.

²⁶⁸ K tomu závěr č. 92 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010 („*Jestliže je řízení, které bylo zahájeno z moci úřední z důvodu porušení právní povinnosti účastníka řízení, zastaveno podle § 66 odst. 2 správního řádu, nelze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu, pokud důvodem pro zastavení řízení byla skutečnost, že nebylo prokázáno porušení právní povinnosti nebo tato povinnost zanikla. Bylo-li řízení zastaveno z jiných*

možnost uložení povinnosti k náhradě nákladů vliv fakt, že obviněný již není studentem, a tudíž nepodléhá disciplinární pravomoci vysoké školy či fakulty. Z toho důvodu by ani nemuselo být možné autoritativně určit porušení právní povinnosti jako nutnou podmínku uložení povinnosti k náhradě nákladů.²⁶⁹ Opačná argumentace by se mohla opírat o to, že ukládání procesních povinností (např. předvolání podle § 59 SprŘ) není vázáno pouze na členy akademické obce.

Pro úplnost lze dodat, že tam, kde zákonodárce zamýšlí vyloučit povinnost ukládat paušální náhradu nákladů řízení, činí tak výslovně.²⁷⁰ Za současného stavu tedy nezbyvá než konstatovat, že v disciplinárním řízení na vysokých školách má být povinnost podle § 79 odst. 5 SprŘ ukládána. *De lege ferenda* nicméně lze uvažovat o tom, zda by zákon o vysokých školách neměl tento postup vyloučit, a to i s ohledem na to, že vymáhání těchto částek se může stát pro vysoké školy nákladnějším než výnos z nich.

4.4 Uplatnění opravných a dozorčích prostředků

Prostředky, kterými je v českém správním řízení realizováno přezkoumání správních rozhodnutí, se tradičně dělí v závislosti na tom, zda je jejich užití v dispozici účastníka řízení, nebo jsou užívány z moci úřední, a to na prostředky opravné a dozorčí. Podle toho, zda jsou přezkoumávána rozhodnutí dosud nepravomocná, či již pravomocná, se pak

důvodů, ačkoliv bylo porušení právní povinnosti prokázáno, lze uložit povinnost k úhradě nákladů řízení podle § 79 odst. 5 správního řádu samostatným rozhodnutím.“). Shodně též rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 6. 2. 2018, č. j. 59 A 30/2015-28, bod 15 odůvodnění.

²⁶⁹ Podle závěru č. 92 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 6. 2010 by mělo být v takovém případě porušení právní povinnosti konstatováno ve výroku usnesení o zastavení řízení. Povinnost k náhradě paušální částky by pak vzhledem k nesouladu formy (usnesení o zastavení řízení vs rozhodnutí *stricto sensu* o náhradě nákladů podle § 79 odst. 2 SprŘ) měla být ukládána v samostatném rozhodnutí.

²⁷⁰ Např. § 144 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

opravné prostředky dělí na řádné a mimořádné.²⁷¹ V této pasáži bude opět pojednáno pouze o jejich specifických v disciplinárním řízení a pro obecnější výklady lze odkázat na specializovanou literaturu.²⁷²

V rámci disciplinárního řízení na vysoké škole se lze z řádných opravných prostředků setkat v zásadě pouze s odvoláním (§ 81 a násl. SprŘ),²⁷³ které také představuje ze všech prostředků přezkumu rozhodnutí patrně ten nejvýznamnější. Z mimořádných opravných prostředků připadá v úvahu návrh na obnovu řízení (§ 100 odst. 1 a 2 SprŘ), z dozorčích prostředků pak obnova řízení z moci úřední (§ 100 odst. 3 a 4 SprŘ) a přezkumné řízení (§ 94 a násl. SprŘ).

4.4.1 Odvolání

Odvolání v úpravě rozhodování o právech a povinnostech studentů podle zákona o vysokých školách nahradilo institut žádosti o přezkoumání rozhodnutí, kterou znal § 68 odst. 4 ZVŠ ve znění do 31. 8. 2016.²⁷⁴

Odvoláním je možné napadat nejen prvostupňové rozhodnutí ve věci samé, ale také některá další rozhodnutí (např. rozhodnutí o uložení

²⁷¹ Stručně k dělení prostředků přezkoumání správních rozhodnutí Skulová a kol. *Správní právo procesní*, s. 286–287.

²⁷² Např. Mates, P., Kopecký, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015; Malast, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018; či komplexně Skulová, S., Potěšil, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017.

²⁷³ Pomineme-li odpor (§ 150 odst. 3 SprŘ), který je někdy také považován za řádný opravný prostředek (Mates, Kopecký. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 149). Jakkoli lze o užití institutu příkazu (§ 150 odst. 1 SprŘ) v disciplinárním řízení teoreticky uvažovat (a to pouze v podobě, kdy není prvním úkonem v řízení – z důvodu obligatornosti ústního jednání podle § 69 odst. 1 věty čtvrté ZVŠ), v praxi se neuplatní. Rozklad (§ 152 SprŘ) se taktéž nevyskytuje, neboť v disciplinárním řízení nevystupuje žádný ústřední správní úřad ani jeho vedoucí. Jak již bylo uvedeno výše, judikatura odmítá považovat Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra za nadřízené orgány rektora státní vysoké školy podle § 95 odst. 8 písm. j) ZVŠ.

²⁷⁴ K tomuto nyní již historickému institutu blíže Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 128–132.

pořádkové pokuty podle § 62 odst. 5 SprŘ) a také některá usnesení (§ 76 odst. 5 SprŘ). Orgánem, který vydal odvoláním napadené rozhodnutí (*largo sensu*), může být jak správní orgán vedoucí řízení v prvním stupni (rektor/děkan), tak i disciplinární komise v rámci svého postupu podle části čtvrté správního řádu.²⁷⁵

Zákon o vysokých školách stanovuje pouze dílčí odchylky od úpravy odvolání podle správního řádu. Podle § 68 odst. 4 věty první ZVŠ činí odvolací lhůta 30 dní od oznámení rozhodnutí, namísto 15 dní podle § 83 odst. 1 SprŘ.²⁷⁶ Zároveň § 68 odst. 4 věty druhé ZVŠ neumožňuje v řízeních podle § 68 ZVŠ uplatnění institutu vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2 SprŘ). To však neznamená, že odvolání proti jakémukoli rozhodnutí (*largo sensu*) v disciplinárním řízení má odkladný účinek. V případě odvolání proti usnesení totiž nejde o použití institutu vyloučení odkladného účinku podle § 85 odst. 2 SprŘ, nýbrž odkladný účinek chybí již ze zákona (§ 76 odst. 5 věta druhá SprŘ).

Ustanovení § 68 odst. 6 ZVŠ určuje kritéria, podle kterých rektor jako odvolací orgán provádí přezkum napadeného rozhodnutí. Toto ustanovení tak do značné míry představuje zvláštní úpravu vůči § 89 odst. 2 SprŘ. Na jednu stranu je „referenční rámeček“ odvolacího orgánu rozšířen o vnitřní předpisy vysoké školy a fakulty, na druhou stranu však absentují zmínky o přezkumu správnosti napadeného rozhodnutí, které lze nalézt v § 89 odst. 2 SprŘ. To by mohlo vést k závěru, že rektor jako odvolací orgán přezkoumává pouze zákonnost, nikoli věcnou správnost napadeného rozhodnutí. I s ohledem na zákonné zakotvení řady zásad souvisejících s věcnou správností rozhodnutí (např. § 2 odst. 4 SprŘ

²⁷⁵ Např. rozhodnutí disciplinární komise o udělení pořádkové pokuty (§ 62 SprŘ), usnesení, kterým komise nařizuje předvedení určité osoby (§ 60 SprŘ), usnesení, kterým se ukládá povinnost předložit věc k ohledání (§ 54 SprŘ) či usnesení, kterým komise rozhoduje o námitce podjatosti vůči některému svému členu (§ 134 odst. 4 SprŘ). Opět zde však praxe může narazit na problematické určení nadřízeného orgánu disciplinární komise.

²⁷⁶ Nutno ovšem doplnit, že připravovaná vládní novela zákona o vysokých školách (<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCNUTLVWM/>) tuto odchylku odstraňuje a nadále by se měla uplatnit lhůta podle správního řádu.

a mnohé další) však lze uzavřít, že obě kritéria v praxi splývají a jejich rozlišování nedává valného smyslu.²⁷⁷

Institut autoremedury lze v disciplinárním odvolacím řízení uplatnit v souladu s obecnou procesní úpravou (§ 87 SprŘ).

Výrokový potenciál, který má k dispozici rektor jako odvolací správní orgán vyplývá z ustanovení § 90 odst. 1 SprŘ, ale také z ustanovení § 92 SprŘ.²⁷⁸ Odvolací správní orgán tedy může:

- napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a řízení zastavit (§ 90 odst. 1 písm. a) SprŘ)²⁷⁹
- napadené rozhodnutí nebo jeho část zrušit a vrátit věc k novému projednání (§ 90 odst. 1 písm. b) SprŘ)
- napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit (§ 90 odst. 1 písm. c) SprŘ)
- odvolání jako opožděné nebo nepřípustné zamítnout (§ 92 odst. 1 SprŘ)
- odvolání jako nedůvodné zamítnout a potvrdit napadené rozhodnutí (§ 90 odst. 5 SprŘ)

Zajímavá je v tomto směru zejména možnost změny napadeného rozhodnutí, a to hned z několika hledisek. Prvním z nich je „dvojúrovňovost“²⁸⁰ akademické samosprávy, v níž jednotlivé fakulty tvoří dílčí samosprávné celky v rámci vysoké školy jako širšího samosprávného celku. Zatímco orgány územních samosprávných celků jsou ustanovením § 90 odst. 1 písm. c) *in fine* SprŘ chráněny před tím, aby byla jejich rozhodnutí v samostatné působnosti měněna v odvolacím řízení nadřízeným orgánem stojícím mimo tento územní samosprávný celek, žádné obdobné omezení v případě zájmové samosprávy nenalezneme.

Lze považovat za zcela legitimní, že jednotlivé fakulty vysokých škol budou při výkonu své disciplinární pravomoci klást důraz na odlišné společensky škodlivé jevy a také budou podle částečně odlišných kritérií hodnotit jejich závažnost. Bylo by proto v rozporu se smyslem

²⁷⁷ Mates, Kopecký. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*, s. 119–120.

²⁷⁸ Potěšil a kol. *Správní řád: komentář*, s. 513.

²⁷⁹ Tento postup bude namísto např. v situaci, kdy uplynula lhůta podle § 66 ZVŠ a disciplinární řízení tedy vůbec nemá být vedeno.

²⁸⁰ Stručně Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 34–39.

autonomie jednotlivých fakult, aby se rektor prostřednictvím tohoto svého procesního oprávnění pokoušel o nastolení jakýchsi uniformních kritérií pro posuzování disciplinárních přestupků. Jakkoli tedy rektorovi nelze na základě současné právní úpravy upřít oprávnění měnit disciplinární rozhodnutí děkanů, mělo by být užíváno střídmě a s respektem k odlišnostem jednotlivých fakult.²⁸¹

S otázkou změny rozhodnutí v odvolacím řízení pak souvisí i dvě další klíčové otázky – vázanost návrhem disciplinární komise i v odvolacím řízení a širší²⁸² problematika zákazu *reformationis in peius*.

Ačkoli pojem „rektor nebo děkan“ v § 69 odst. 1 větě poslední ZVŠ patrně mívá na rektora nebo děkana v pozici prvostupňového, nikoli odvolacího orgánu, lze se domnívat, že vázanost návrhem disciplinární komise se v plném rozsahu uplatní i v odvolacím řízení. Ostatně prvostupňové a odvolací rozhodnutí jsou judikaturou ustáleně chápány jako jeden procesní celek.²⁸³ Závěr, že v odvolacím řízení již není rektor vázán návrhem disciplinární komise by nadto zcela popíral kontrolní funkci disciplinární komise.²⁸⁴

²⁸¹ Ostatně i v tomto duchu by bylo možno interpretovat ustanovení § 68 odst. 6 ZVŠ. Jakkoli se kritéria zákonnosti a věcné správnosti prolínají, lze toto ustanovení chápat jako jakýsi příkaz k minimalizaci zásahů do správního uvážení prvostupňových orgánů. Intervence rektora by tedy takto mohla být omezena pouze na případy, kdy tato rozhodnutí z důvodu své nezákonnosti už nemohou vůbec obstát.

²⁸² Problematika změny k horšímu je širší než vázanost návrhem disciplinární komise. Pokud například disciplinární komise fakulty navrhne podmíněné vyloučení studenta, děkan fakulty mu uloží pouze napomenutí a v odvolacím řízení rektor rozhodnutí změní tak, že je uloženo podmíněné vyloučení, nedochází k porušení vázanosti návrhem disciplinární komise; dochází však k potenciálnímu porušení zákazu *reformationis in peius*.

²⁸³ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, bod 14 odůvodnění.

²⁸⁴ K vázanosti závazným stanoviskem a jeho změně v rámci odvolacího řízení srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, zejm. body 33 a 34 odůvodnění.

Otázka zákazu *reformationis in peius* je poněkud problematičtější. Na rozdíl od § 98 odst. 2 PřesZ, který takový postup vylučuje,²⁸⁵ předpokládá § 90 odst. 3 SprŘ, že k odvolání lze změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele, jestliže je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Ústavní soud konstatuje, že zákaz *reformationis in peius* ve správním řízení nemá povahu ústavního pravidla, a to ani v rámci správního trestání, a rozsah uplatnění této zásady je tak v dispozici zákonodárce.²⁸⁶ Velmi restriktivní pojetí tohoto pravidla, zejména ve vztahu k jiným správním deliktům je dlouhodobě předmětem kritiky odborné veřejnosti.²⁸⁷ Vyskytují se však i minoritní názory v zásadě vyjadřující spokojenost se současným právním stavem.²⁸⁸

Za současného stavu právní úpravy a judikatury tak lze konstatovat, že v řízeních vedených podle správního řádu se bohužel zákaz *reformationis in peius* uplatní pouze v omezené míře a nelze vyloučit, aby rektor v rámci odvolacího řízení změnil rozhodnutí v neprospěch odvolatele, jestliže bude prvostupňové rozhodnutí vykazovat vady podle § 90 odst. 3 *in fine* SprŘ.

Nelze nevidět, že tímto přístupem dochází k deformaci odvolání jako opravného prostředku v dispozici účastníka řízení, přičemž výsledkem může být určitý *chilling effect*, tedy situace, kdy obvinění budou odrazováni od podání odvolání obavou o zhoršení svého postavení.²⁸⁹ Přitom k ochraně objektivní zákonnosti jsou k dispozici i jiné prostředky, zejména prezumného charakteru.

²⁸⁵ I v přestupkovém právu je však toto omezení vykládáno poměrně restriktivně, srov. k předchozí úpravě např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, zejm. bod 51 odůvodnění.

²⁸⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08.

²⁸⁷ Mates, P., Pipek, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, roč. 3, č. 11, s. 439–440; Mates, P. Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 18, s. 671–673. či Kopecký, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2010, roč. 56, č. 1, zejm. s. 209–210.

²⁸⁸ Kolman, P., Grygar, T. Vybrané otázky zákazu *reformationis in peius* ve správním právu trestním. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 11, s. 40.

²⁸⁹ Kopecký. *K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním*, s. 203.

Lze tedy ve shodě s Kopeckým horovat alespoň za restriktivní výklad kritérií pro změnu v neprospěch,²⁹⁰ případně *de lege ferenda* usilovat o zvláštní úpravu v zákoně o vysokých školách, která by po vzoru přestupkové úpravy a některých jiných disciplinárních úprav reformaci *in peius* vyloučila.²⁹¹

4.4.2 Další prostředky přezkoumání rozhodnutí

Vedle odvolání připadá v disciplinárním řízení v úvahu uplatnění i dalších opravných či dozorčích prostředků podle správního řádu – obnovy řízení (jak na návrh účastníka, tak z moci úřední) a přezkumného řízení.²⁹² Jejich užití v rámci disciplinárního řízení však v zásadě nevykazuje žádná specifika oproti obecné úpravě ve správním řádu – ostatně i v případě přestupkového řízení se s výjimkou dílčí speciální úpravy (zejm. § 100 a § 101 PřesZ) uplatní úprava přezkumného řízení²⁹³ a obnovy řízení²⁹⁴ podle správního řádu bez dalšího.

Naopak specifickým přezkumným nástrojem podle zákona o vysokých školách je institut upravený v jeho § 9 odst. 1 písm. j), který již byl zmíněn v pasáži o organizaci veřejné správy. V tomto ustanovení je upraveno oprávnění akademického senátu veřejné vysoké školy na návrh rektora zrušit vnitřní předpis, rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu

²⁹⁰ Kopecký. *K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním*, s. 210

²⁹¹ Kopecký (Kopecký. *K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním*, s. 206) zmiňuje např. úpravu v § 217 odst. 3 (nikdy neúčinného) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹² Přičemž obnova řízení slouží k nápravě nedostatků ve vztahu ke zjišťování skutkového stavu, zatímco přezkumné řízení se vztahuje k posouzení právních otázek, viz Potěšil a kol. *Správní řád: komentář*, s. 561.

²⁹³ Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích: komentář*, s. 836.

²⁹⁴ Mates, P. *Obnova v řízení o přestupcích. Trestněprávní revue*, 2021, roč. 20, č. 1, s. 13. Mates ostatně na s. 14 o relativní bezproblémovosti aplikace této úpravy uvádí: „*Jak tedy patrně, obnova standardního řízení o přestupku výrazněji interpretací problémy nevyvolává*“.

součástí veřejné vysoké školy (tedy *a contrario* nikoli orgánu veřejné vysoké školy jako celku) anebo pozastavit jeho účinnost, jestliže je v rozporu se zvláštními předpisy²⁹⁵ či vnitřními předpisy veřejné vysoké školy.²⁹⁶

Jak již bylo uvedeno, Kudrová odmítá tezi o tom, že by toto ustanovení umožňovalo přezkum individuálních správních aktů.²⁹⁷ Tento názor však i ve světle pozdější judikatury neobstojí. Nejvyšší správní soud totiž v roce 2016 explicitně a poměrně přesvědčivě judikoval, že tato přezkumná pravomoc se vztahuje i na rozhodnutí podle § 68 ZVŠ.²⁹⁸

Otázkou zůstává pouze vztah mezi touto zvláštní přezkumnou pravomocí akademického senátu vysoké školy na návrh rektora a „standardním“ přezkumným řízením podle správního řádu. Judikatura pocházející z období, kdy zákon o vysokých školách vylučoval pro rozhodování podle § 68 ZVŠ subsidiární aplikaci správního řádu (či se o to spíše pokoušel), se klonila k závěru, že jestliže je zákonem dána přezkumná pravomoc rektora společně s akademickým senátem, nemůže rektor přezkoumávat rozhodnutí orgánu součásti vysoké školy sám.²⁹⁹

²⁹⁵ Pod tento pojem je ovšem podle Nejvyššího správního soudu nutno podřadit i sám zákon o vysokých školách, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2016, č. j. 7 As 133/2016-54, bod 30 odůvodnění.

²⁹⁶ Toto oprávnění tedy patrně nelze využít v případě, kdy jde o rozpor s vnitřními předpisy **součástí** veřejné vysoké školy. Samozřejmě za předpokladu, že zde není pojem vnitřní předpis vnímán více všeobjímajícím způsobem.

²⁹⁷ Kudrová. *Správní rozhodování vysokých škol*, s. 127–128.

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2016, č. j. 7 As 133/2016-54, bod 31 odůvodnění („Podle Nejvyššího správního soudu pravomoc akademického senátu přezkoumat na návrh rektora rozhodnutí některého orgánu součásti veřejné vysoké školy (v nyní projednávaném případě děkana) nelze omezit tím, že z této pravomoci budou vyloučena rozhodnutí podle ust. § 68 zákona o vysokých školách. Pro tento závěr dikce ust. § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách nespovídá. Ani skutečnost, že rozhodnutí děkana mohlo být na žádost studenta přezkoumáno také podle ust. § 68 odst. 4 citovaného zákona, nevylučuje toto rozhodnutí z případného přezkumu podle ust. § 9 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách.“).

²⁹⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2016, č. j. 10 A 48/2015-28. („Pokud tedy v daném případě zákon o vysokých školách zakotvuje přezkumnou pravomoc akademického senátu rozhodujícího na návrh rektora, nelze ustanovení vnitřního

Lze však zastávat i názor, že obě oprávnění mohou koexistovat společně, a to i s ohledem na jejich odlišný dosah. Oprávnění rektora vést přezkumné řízení podle § 94 a násl. SprŘ se uplatní pouze tam, kde rektor vystupuje na základě zákona jako nadřízený správní orgán ve správním řízení,³⁰⁰ tedy například v řízeních podle § 68 ZVŠ na základě jeho odst. 4 vůči prvostupňovým rozhodnutím děkana. V takovém případě je jistě vhodnější, aby bylo rektorem vedeno neveřejné přezkumné řízení, než aby bylo v individuální věci rozhodováno na veřejném³⁰¹ zasedání akademického senátu,³⁰² jakkoli i tuto možnost nelze přes její nepraktičnost vyloučit.

Naopak užití oprávnění podle § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ by mohlo připadat v úvahu především tam, kde rektor podle zákona nevystupuje v pozici instančně nadřízeného správního orgánu, například proto, že jde o interní normotvorbu, která neprobíhá ve správním řízení.³⁰³ Přesto by bylo *de lege ferenda* vhodné, aby byl vztah mezi přezkumným řízením podle správního řádu a tímto zvláštním postupem vyjasněn.

Další, ještě o poznání zajímavější přezkumný prostředek (či pokus o něj) lze nalézt ve Statutu Cyrilometodějské teologické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci.³⁰⁴ Podle jeho čl. 5 odst. 2 písm. d) je arcibiskup olomoucký jako velký kancléř fakulty „zodpovědný za zachovávání katolického učení a mravů i výnosů a směrnic Apoštolského stolce. V těchto otázkách může použít práva veta proti rozhodnutí akademických orgánů a funkcionářů, která jsou s nimi v rozporu, a nařídit nové projednání. Užití tohoto práva se vztahuje i na rozhodnutí AS CMTF.“

Toto ustanovení je zajímavé nejen tím, že svěřuje přezkumnou pravomoc orgánu, který zákon nezná (což podle českého práva samozřejmě

předpisu univerzity (Statutu) vykládat tak, že totožná pravomoc náleží rektorovi samostatně.“)

³⁰⁰ Popřípadě při úkonech podle části čtvrté správního řádu.

³⁰¹ Viz § 8 odst. 4 ZVŠ.

³⁰² Ostatně vedení přezkumného řízení podle správního řádu předpokládá i Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy ve svém čl. 6 odst. 17, jakkoli jde jen o převzetí textu správního řádu (konkrétně § 92 odst. 1).

³⁰³ Ani v rámci jiných procesů podle správního řádu, v nichž by bylo možné určit nadřízený správní orgán, jako jsou zejména postupy podle části čtvrté správního řádu.

³⁰⁴ Který je dostupný zde: <https://files.upol.cz/sites%2Fpub%2FpubNormy%2FCMTF-A-22-01%20-%20STATUT%20CMTF.pdf>

představuje rozpor s čl. 2 odst. 3 a čl. 79 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), ale také tím, že referenčním rámcem přezkumu zde vůbec není české právo, nýbrž katolická věrouka a kanonické právo.

Zákon o vysokých školách předpokládá možnost podrobení vnitřních předpisů církevnímu schválení (§ 33 odst. 4 ZVŠ), neposkytuje však žádný podklad pro výkon pravomoci velkým kancléřem (kterého ostatně vůbec nezná). Jakkoli příslušné ustanovení statutu lze chápat s ohledem na nutnost provedení mimo jiné čl. 20 § 2³⁰⁵ apoštolské konstituce *Veritatis gaudium* a konkrétněji čl. 9 Nařízení Kongregace pro katolickou výchovu k provedení této konstituce³⁰⁶ ve sféře práva kanonického, nelze než uzavřít, že v rámci českého práva nemůže mít žádných účinků. *De lege ferenda* by však mohlo být uvažováno alespoň o dílčím zohlednění kanonickoprávního postavení velkého kancléře v zákoně o vysokých školách, podobně jako je tomu v současnosti při zohlednění specifik vnitřních předpisů teologických fakult.³⁰⁷

4.5 Výkon rozhodnutí

Vzhledem ke specifické povaze sankcí, které lze za disciplinární přestupek uložit, je specifický i jejich výkon (či snad širěji jejich realizace). Jde přitom o problematiku, které je v disciplinárních rádech věnována minimální pozornost, pokud je vůbec zmíněna. Zákon o vysokých školách v tomto směru nestanoví nic.

V případě nejmírnější sankce napomenutí lze analogicky odkázat na ustanovení § 45 PřesZ a způsob realizace správního trestu napomenutí

³⁰⁵ „§ 2. Kanonické požadavky platné pro církevní fakulty musí být dodrženy i tehdy, jestliže jsou součástí necírkevní univerzity.“

³⁰⁶ Apoštolská konstituce *Veritatis gaudium* o církevních univerzitách a fakultách i nařízení Kongregace pro katolickou výchovu k řádnému provedení apoštolské konstituce *Veritatis gaudium* v českém překladu viz: https://cbk.blob.core.windows.net/cms/ContentItems/296_00296/veritatis-gaudium-final-web.pdf

³⁰⁷ Lze ovšem také upozornit, že Statut Katolické teologické fakulty Univerzity Karlovy (https://www.ktf.cuni.cz/KTF-11-version1-statut_ktf_uk_cz_uz_2021_10_04.pdf) žádné obdobné právo veta pro velkého kancléře nezavádí a pouze v čl. 4 odst. 2 písm. b) konstatuje, že „[se] stará [...] o to, aby na fakultě byla zachována katolická nauka, mravy, disciplína a ustanovení Apoštolského stolce.“

za přešůpek. Komentářová literatura k němu uvádí: „*Svou podstatou je prostředkem morálního odsouzení. Má působit výchovně, neboť jinou sekundární povinnost, než je napomenutí strpět, pro pachatele přešůpku nezakládá.*“³⁰⁸ Podle čl. 13 odst. 1 DŘ MUNI se sankce napomenutí vykoná tak, že je o ní učiněn záznam ve studijním spisu studenta. Lze uzavřít, že vzhledem k povaze této sankce není ani její bližší formalizace nezbytná. Evidenční úkon, který předepisuje Disciplinární řád pro studenty Masarykovy univerzity, pak lze považovat toliko za technickou operaci (sloužící např. k jednoduššímu posuzování recidivy v případných budoucích disciplinárních řízeních), a tudíž za souladnou s limity interní normotvorby.

Ani v případě sankce (nepodmíněného) vyloučení ze studia nelze hovořit o výkonu rozhodnutí v pravém slova smyslu. Podle čl. 13 odst. 3 DŘ MUNI se tato sankce vykoná tak, že dnem právní moci rozhodnutí o disciplinárním přešůpku je studentovi ukončeno studium.³⁰⁹ Podstatou realizace této sankce je tedy právní účinek rozhodnutí spočívající v tom, že je ukončeno členství dané osoby v akademické obci a daná osoba ztrácí práva a povinnosti z toho plynoucí.

Nejzajímavější, ale také nejproblematictější, je výkon sankce podmíněného vyloučení ze studia. Jakkoli jde o otázku hmotněprávní, nelze si nepovšimnout, že prvotním zdrojem nejasností je už způsob, jakým zákon o vysokých školách konstruuje tuto sankci. Z § 65 odst. 1 písm. b) ZVŠ totiž vůbec nevyplývá, jaké podmínky k osvědčení lze či nelze stanovit;³¹⁰ stejně tak není nijak omezena ani lhůta k osvědčení.³¹¹ Tuto

³⁰⁸ Jemelka, Vetešník. *Zákon o odpovědnosti za přešůpky a řízení o nich. Zákon o některých přešůpcích: komentář*, s. 363.

³⁰⁹ Další zkoumané disciplinární řády se k výkonu této sankce nevyjadřují vůbec.

³¹⁰ Přičemž absolutní správní uvážení je v demokratickém právním státě nepřípustné, k tomu viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. Je ovšem otázkou, jak tedy ústavně konformní meze správního uvážení v tomto případě stanovit. Lze se ptát, zda by podmínkami pro osvědčení mohlo být např. dosažení určitého studijního průměru, vypracování práce v rámci studentské vědecké odborné činnosti či úklid budovy fakulty. Jakkoli jsou tyto příklady spíše hraničně bizarní, demonstrují dobře problematičnost současné úpravy.

³¹¹ Byť fakticky je samozřejmě horním limitem lhůty k osvědčení doba, po kterou trvá studium.

nejasnou úpravu lze kontrastovat se stručnou, nicméně o mnoho jasnější úpravou podmíněného upuštění od uložení správního trestu podle § 42 PřesZ, která jako jediné zákonné podmínky osvědčení zná nahrazení škody způsobené přestupkem, nebo vydání bezdůvodného obohacení získaného přestupkem (§ 42 odst. 2 PřesZ).

V kontextu výše zmíněných obtíží lze ocenit jako poměrně pragmatické řešení to, že některé disciplinární řády (čl. 12 odst. 3 DŘ MUNI) chápou jako jedinou možnou podmínku osvědčení absenci recidivy disciplinárního přestupku (resp. „činu ještě závažnějšího“³¹²). Jiné disciplinární řády (např. Disciplinární řád pro studenty Univerzity Karlovy ve svém čl. 2 odst. 7) však alespoň implicitně předpokládají i uložení jiných podmínek k osvědčení než jen neopakování disciplinárního přestupku.

Disciplinární řády, které předepisují určitý postup pro realizaci sankce podmíněného vyloučení v případě, že se student neosvědčil, zpravidla předpokládají, že o tom vydá děkan samostatné správní rozhodnutí (čl. 2 odst. 8 DŘ UK či čl. 13 odst. 2 DŘ MUNI; pražská úprava předpokládá i kladné rozhodnutí o osvědčení se a vyvratitelnou domněnku³¹³ osvědčení se).

Ze zákonné ani interní úpravy nejsou patrné žádné další podrobnosti ohledně toho, jaké řízení tomuto rozhodnutí předchází, pokud vůbec nějaké.³¹⁴ Klíčovým problémem procesní úpravy podle čl. 2 odst. 8 DŘ UK a čl. 13 odst. 2 DŘ MUNI je však fakt, že rozhodnutí vydává děkan sám, a to v případech, kdy důvodem neosvědčení se je spáchání dalšího disciplinárního přestupku.

Jelikož o disciplinárním přestupku lze dle zákona rozhodovat pouze na návrh disciplinární komise (§ 69 odst. 1 ZVŠ), je evidentní že děkan sám není oprávněn bez tohoto návrhu posoudit, zda byl další disciplinární přestupek podmíněně vyloučeným studentem spáchán – slovy § 57

³¹² Není zcela zřejmé, co je tímto pojmem myšleno – patrně jím má být trestný čin. V takovém případě je však tato konstrukce poměrně problematická, neboť jde o situaci, kdy orgán rozhodující o osvědčení se nemá pravomoc učinit si úsudek o podmínce osvědčení se (viz § 57 odst. 1 písm. c) SprŘ).

³¹³ Čl. 2 odst. 8 DŘ UK očividně obsahuje legislativní chybu – namísto „má se za to, že se student osvědčil“ by bylo nepochybně vhodnější „platí, že se student osvědčil“.

³¹⁴ Z ustanovení § 68 odst. 3 ZVŠ *a contrario* by snad bylo možné dovozovat, že takové rozhodnutí nemůže být prvním úkonem v řízení. Srov. též analogicky ustanovení § 99 odst. 2 PřesZ ve spojení s § 101 písm. e) SprŘ („provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci“).

odst. 1 písm. c) SprŘ děkan není oprávněn učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán jiný správní delikt.

Jediným řešením souladným se zákonem je tak v případě neosvědčení se z důvodu spáchání dalšího disciplinárního deliktu provedení nového, „standardního“ disciplinárního řízení včetně projednání věci před disciplinární komisí, přičemž v tomto řízení bude uložena sankce (nepodmíněného) vyloučení ze studia. Ustanovení čl. 13 odst. 2 DŘ MUNI je tudíž nadbytečné (stejně jako ustanovení čl. 2 odst. 8 DŘ UK v případě, že podmínkou osvědčení je absence recidivy).

Jak je patrné z úvah, které byly předešly výše, úprava realizace sankce podmíněného vyloučení vykazuje zásadní nedostatky jak v hmotněprávní, tak v procesní rovině. *De lege ferenda* je tedy nutno apelovat na to, aby zákonodárce přistoupil alespoň k bazální úpravě této problematiky, která by poskytla adekvátní podklad pro realizaci disciplinárních sankcí a ochranu procesních práv studentů.

Pro úplnost lze dodat, že k inkasu³¹⁵ paušální částky nákladů řízení podle § 79 odst. 5 SprŘ je v souladu s § 79 odst. 7 větou první SprŘ příslušný orgán, který tuto povinnost uložil, tedy děkan či rektor v prvním stupni. Ten bude také působit jako exekuční správní orgán podle § 106 odst. 1 *in fine* SprŘ, a to na základě § 79 odst. 7 *in fine* SprŘ.³¹⁶ Pro postup při výběru, evidence a exekuci tohoto plnění se uplatní postup pro správu daní (§ 106 odst. 2 SprŘ); půjde tedy o dělenou správu, jak ji předvídá § 161 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁵ Blíže k postupu při placení této částky viz § 163 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁶ Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo. *Správní řád: komentář*, s. 514.

Závěr

Překládaná diplomová práce se pokusila poskytnout ucelenou charakteristiku procesní stránky realizace správní disciplinární odpovědnosti na vysokých školách. Hlavním cílem práce bylo v souladu se zadáním v návaznosti na tuto charakteristiku identifikovat problematická místa současné právní úpravy, a to zejména s akcentem na případné nedostatky ve standardu ochrany procesních práv studentů.

Práce nejprve stručně shrnula hmotněprávní stránku problematiky jako základní východisko pro navazující procesní úpravu. Vymezila podstatu správního disciplinárního trestání obecně a zasadila do tohoto kontextu úpravu disciplinárních přestupků podle zákona o vysokých školách.

V následující kapitole se práce zaměřila na problematiku dvojího trestání a souběhu disciplinárního trestání s trestáním soudním a přestupkovým, jakož i na otázku souběhu více disciplinárních odpovědností. Nejprve bylo demonstrováno, že disciplinární přestupky studentů vysokých škol nenaplníují tzv. Engelova kritéria, a proto na ně nelze aplikovat trestněprávní standardy Evropské úmluvy. Ve vztahu k Listině nicméně práce dospěla k závěru, že příslušné garance pro trestní řízení je namíste vztáhnout na správní trestání jako celek, tedy i na řízení disciplinární.

I přes uplatnitelnost čl. 40 Listiny však práce ukázala, že v důsledku pojetí skutku *de iure* není v rozporu s ústavními východisky, aby z totožných skutkových okolností byla vyvozována souběžně soudně trestní či přestupková odpovědnost a zároveň odpovědnost disciplinární. Stejně tak je nutno za přípustnou považovat souběžnou realizaci disciplinární odpovědnosti v rámci více institucí, přičemž jednotlivé fakulty je třeba za separátní instituce považovat. Z tohoto hlediska práce považuje za problematická některá ustanovení disciplinárních řádů, která se v důsledku nesprávné interpretace zásady *non bis in idem* pokouší zavést překážku věci rozhodnuté napříč všemi fakultami příslušné vysoké školy. Takové řešení ovšem nevhodně omezuje disciplinární pravomoc jednotlivých fakult a ve svém důsledku může ohrozit efektivní realizaci veřejného zájmu v disciplinárním řízení.

Posléze se práce věnovala otázce pramenů úpravy disciplinárního řízení. Ve světle legislativních změn, kterými zákon o vysokých školách v minulosti prošel, se pokusila charakterizovat vztah tohoto zákona a správního řádu, který v současné době spočívá v subsidiárním použití

správného řádu na základě jeho § 180 odst. 1. Práce se též zaměřila na limity procesní normotvorby ve vnitřních předpisech vysokých škol a fakult, přičemž ve shodě s dřívějšími doktrinálními názory považuje za přípustnou pouze takovou úpravu nad rámec zákona, která je ve prospěch účastníka řízení, popřípadě úpravu neutrální (technickou).

V pasáži věnované organizačním otázkám poskytla práce rozbor jednotlivých správních orgánů participujících na disciplinárním řízení, tedy disciplinárních komisí vysoké školy a fakulty, děkana a rektora. Zaměřila se zejména na nejasnosti spojené se vzájemnými vztahy těchto orgánů a na identifikaci role, kterou v disciplinárním řízení plní. Při plném vědomí diskutabilnosti tohoto závěru práce zastává stanovisko, že disciplinární komise má v disciplinárním řízení postavení dotčeného orgánu a není v žádné jeho fázi orgánem, který by toto řízení vedl. Návrh disciplinární komise tudíž představuje podkladový (subsumovaný) akt vydávaný v postupu podle části čtvrté správného řádu. Důsledkem přijetí této koncepce je i závěr o nezákonnosti ustanovení disciplinárních řádů, která umožňují disciplinární komisi s disciplinárním řízením disponovat (zejména jej zastavovat).

Ve vztahu k institutu náhradníků má práce za to, že byt' postrádá zákonný základ, nepředstavuje jeho zavedení překročení mezí normotvorby v interních předpisech, a to i s ohledem na širokou diskreci, kterou zákon poskytuje vysokým školám a jejich fakultám v otázce obsazení disciplinárních komisí.

Poslední výraznou organizační otázkou, které byla v práci věnována pozornost, je určení nadřízených správních orgánů, zejména v případě disciplinární komise. Ačkoli práce dospívá k názoru, že nadřízeným orgánem obou typů disciplinárních komisí, děkana i svým vlastním nadřízeným orgánem je v disciplinárním řízení rektor, současnou úpravu této otázky (či spíše její absenci) je nutno považovat za výrazný nedostatek, který rozhodně nepřispívá k ochraně procesních práv účastníků řízení a zvyšování jejich právní jistoty.

Následně se již práce věnovala v chronologickém sledu jednotlivým institutům uplatnitelným v rámci disciplinárního řízení. Nejprve byly stručně charakterizovány v úvahu připadající úkony před zahájením řízení a byl vymezen možný rozsah jejich užití. Následovalo pojednání o zahájení řízení, přičemž práce dospěla k závěru, že přes zákonné označení iniciačního úkonu děkana či rektora jako „návrhu“ je nutné jej považovat za specifickou formu oznámení o zahájení řízení a disciplinární řízení jako takové považovat za řízení zahajované z moci úřední.

Ohledně doručování práce upozornila na dílčí odchylky oproti úpravě podle správního řádu. Klíčovou ve vztahu k doručování však bude zejména konečná podoba připravovaných legislativních změn týkajících se doručování prostřednictvím vysokoškolských informačních systémů a jejich následná implementace v interních předpisech.

Ústní jednání představuje podle práce zpravidla úkon disciplinární komise podle části čtvrté správního řádu, popřípadě společný úkon disciplinární komise a děkana či rektora ve smyslu § 136 odst. 5 SprŘ. Pozornost byla věnována také obligatornosti ústního jednání, odlišení institutů uvědomení o ústním jednání a předvolání (příčemž obviněného studenta je namíste předvolávat) a rozsahu osob, kterým je možno v disciplinárním řízení ukládat procesní povinnosti. Práce má za to, že procesní povinnosti je v disciplinárním řízení možné ukládat nejen členům akademické obce, nýbrž i osobám stojícím mimo ni. Rozebrána byla i otázka veřejnosti ústního jednání, přičemž paušální veřejnost ústního jednání, kterou se pokouší zavést některé disciplinární řády, je nutno považovat za rozpornou se zákonem.

Dále byla věnována pozornost otázce tvorby vůle disciplinární komise s důrazem na řešení problému rovnosti hlasů. Jako inspirativní se v tomto směru jeví úprava platná na Univerzitě Karlově a Masarykově univerzitě; za nezákonnou je naopak nutno považovat úpravu zavádějící rozhodující hlas předsedy komise. Práce dále analyzovala zejména vázanost děkana či rektora návrhem disciplinární komise, kterou je nezbytné vztáhnout nejen na přísnost uložené sankce, nýbrž *a fortiori* i na otázku viny. V návaznosti na to byly nastíněny postupy v případě, kdy se rozhodující správní orgán odchyluje od návrhu ve prospěch disciplinárně obviněného, jakož i možnosti pro přezkum návrhu disciplinární komise z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

U úpravy odvolání práce dovozuje vázanost rektora návrhem disciplinární komise i v odvolacím řízení. Jakkoli zákon v současné době nijak neomezuje oprávnění rektora k odvolání měnit prvostupňové rozhodnutí, vyzývá v práci v tomto směru ke zdrženlivosti s ohledem na autonomii jednotlivých fakult. Za nejpálčivější otázku spojenou s odvoláním je nicméně nutno považovat širokou možnost změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele, přičemž tato úprava může mít potenciálně odrazující efekt. *De lege ferenda* proto práce považuje za vhodné možnost *reformationis in peius* vyloučit, jak ostatně činí i přestupková úprava. Ve vztahu k dozorčím prostředkům se práce zaměřila zejména na vztah

přezkumného řízení podle správního řádu a oprávnění podle § 9 odst. 1 písm. j) ZVŠ.

V samém závěru práce je věnována pozornost výkonu (realizaci) disciplinárních sankcí. Za nanejvýš problematickou je třeba považovat absenci procesní úpravy podmíněného vyloučení. Nejenže nejsou vůbec konkretizovány hmotněprávní podmínky pro osvědčení se, ale nijak není regulován ani proces rozhodování o případném vyloučení v důsledku neosvědčení se. Za současného stavu právní úpravy je tudíž možné pochybovat o tom, zda je sankce podmíněného vyloučení vůbec způsobilá k (zákonnému) použití.

Lze tedy i s ohledem na zadání práce uzavřít, že za nejproblematictější aspekty současné úpravy disciplinárního řízení z hlediska ochrany procesních práv účastníků je nutno považovat nejasnosti ohledně určení nadřízeného orgánu disciplinární komise, relativně širokou možnost změny napadaného rozhodnutí k horšímu v odvolacím řízení a absenci procesní úpravy související s podmíněným vyloučením. Naopak z hlediska prosazování veřejného zájmu může činit potíže zejména velmi extenzivní chápání překážky věci rozhodnuté v případě studentů zapsaných na více fakultách. Koncepčním problémem disciplinárního řízení jako celku zůstává i ne zcela vyjasněný vztah mezi disciplinární komisí a děkanem či rektorem, jakkoli tato otázka bezprostředně nemusí působit problémy v praxi.

Použité zdroje

1. Bražina, R. *Odůvodnění vybraných správních aktů jako součást práva na spravedlivý proces*. 2019, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
2. Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2006, č. 24, s. 882–887.
3. Frumarová, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017.
4. Gřivna, T. a kol. *Právo na obhajobu: teorie a praxe 21. století*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016.
5. Hendrych, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
6. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
7. Chadima, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2020, č. 9, s. 324–329.
8. Jelínek, J. a kol. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 8. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022.
9. Jemelka, L. a kol. *Soudní řád správní: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
10. Jemelka, L. *Princip subsidiarity správního řádu*. Praha: C. H. Beck, 2013.
11. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád: komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.
12. Jemelka, L., Vetešník, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
13. Jurníková, J., Kudrová, V. Vybrané aspekty řízení o disciplinárním přestupku na vysoké škole. In: Košlíková, A. (ed.). *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe – sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014. s. 73–85.
14. Keisler, I. *Úskalí realizace disciplinární pravomoci na právnických fakultách veřejných vysokých škol*. 2013, bakalářská práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

POUŽITÉ ZDROJE

15. Kmec, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012.
16. Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.
17. Kolman, P., Grygar, T. Vybrané otázky zákazu reformationis in peius ve správním právu trestním. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 11, s. 37–40.
18. Kopecký, M. K otázce uplatňování zákazu reformace in peius ve správním řízení obecném a trestním. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, č. 1, s. 203–211.
19. Kopecký, M. Výkon trestní pravomoci jinými než soudními orgány (k ústavním základům přestupkového práva). *Právnick*. 2020, č. 2, s. 135–136.
20. Kopecký, M. *Správní právo: obecná část*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021.
21. Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.
22. Kudrová, V., Rigel, F. K požadavku přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol. *Právní rádce*. 2010, č. 11, s. 42–46.
23. Kudrová, V. Postavení studenta vysoké školy. In: Lenhartová, K. a kol. (eds). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2012*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2013, s. 449–454.
24. Kudrová, V. *Správní rozhodování vysokých škol*. 2013, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
25. Kühn, Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 77–84.
26. Malast, J. *Přezkumné řízení*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2018.
27. Malenovský, J. Hledání šifry k textu, příčinám i důsledkům Protokolu č. 15 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Právnick*. 2015, roč. 155, č. 5, s. 393–412.
28. Mates, P., Pipek, J. Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11, s. 437–440.
29. Mates, P., Mazanec, M. Disciplinární správní delikty. *Právnick*. 1997, roč. 136, č. 7, s. 592–615.

30. Mates, P. Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 18, s. 671–673.
31. Mates, P., Kopecký, M. *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona)*. Praha: Leges, 2015.
32. Mates, P. Obnova v řízení o přestupcích. *Trestněprávní revue*, 2021, č. 1, s. 12–16.
33. Potěšil, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. *Právní rozhledy*. 2017, č. 23–24, s. 818-823.
34. Potěšil, L. a kol. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
35. Průcha, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012.
36. Scheuer, J. *Materiální stránka správních deliktů*. 2022, disertační práce, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
37. Skulová, S., Potěšil, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017.
38. Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplnění vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020.
39. Sládeček, V. Ještě k právní povaze předpisů zájmové samosprávy. *Právní rozhledy*. 2008, č. 4, s. 130–138.

POUŽITÉ ZDROJE
